

KINU 연구총서 11-10

북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

배정호·박재적·황지환·황재호·한동호·유영철

KINU 연구총서 11-10

북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

배정호 · 황지환 · 한동호 · 박재적 · 황재호 · 유영철



북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 국제관계연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 (주)세원문화사 (02-2265-1141)

ISBN 978-89-8479-625-6 93340

가 격 ₩11,000

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목 차

요약	xi
I. 서 론	1
1. 문제제기	3
2. 본 연구서의 주요 내용	4
II. 북핵의 국제정치와 6자회담	13
1. 북핵의 국제정치	16
2. 제1차 북핵 위기와 제네바 합의	21
3. 제2차 북핵 위기와 베이징 6자회담	25
4. 9.19 공동성명, 2.13 합의 및 10.3 합의	29
5. 북핵 위기와 6자회담의 미래	32
6. 6자회담의 구조적 한계와 충돌	36
가. 6자회담의 구조적 한계: 북한의 핵 포기 의지의 부재	36
나. 북한의 비핵화 대 한반도 비핵화/핵군축의 충돌	38
III. 북한의 핵능력과 대내외 핵 활용전략	41
1. 제1차 북핵 위기와 북한의 핵능력, 전략	43
2. 제2차 북핵 위기와 북한의 핵능력, 전략	46
3. 제1·2차 북한의 핵실험과 북한의 핵능력, 전략	50
가. 제1차 북한의 핵실험과 북한의 핵능력, 전략	50
나. 제2차 북한의 핵실험 이후 북한의 핵능력, 전략	55

북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

IV. 미국의 대북전략과 대북 핵전략	71
1. 미국의 대외 핵무기 정책	73
가. 미국의 핵 비확산 정책	73
나. 미국의 반확산 정책: 대량보복전략에서 미사일 방어까지	74
2. 미국 대외 핵 정책 및 대북 핵 정책 기조	79
가. NPT 체제 유지를 위한 미국의 노력: 핵비확산을 유도하기 위한 핵군축	80
나. NPT 체제 유지를 위한 미국의 노력: 반확산 전략에서 핵무 기 역할 축소	83
다. 글로벌 핵 비확산 정책의 하부구조로서의 미국의 대북 핵전 략	85
3. 제1·2차 북핵 위기와 미국의 북핵 대응 전략	86
가. 제1차 북핵 위기	86
나. 제2차 북핵 위기	89
4. 북한의 제1·2차 핵 실험과 미국의 북핵 대응 전략	91
가. 글로벌 차원의 핵 비확산 정책의 하부구조로서의 미국의 대 북 핵전략	91
나. 글로벌 차원의 핵 반확산 정책의 하부구조로서의 미국의 대 북 핵전략	94



목 차

V. 일본의 대북 핵전략	99
1. 일본의 대북전략과 북핵 대응전략의 기초	101
2. 제1차 북핵 위기(1992)와 일본의 대북 전략 및 북핵 대응 전략	102
가. 북·일국교정상화회담에서 북핵 문제의 제기	102
나. 미·일 신안보공동선언과 미·일 공조체제의 강화	105
3. 제2차 북핵 위기(2002)와 일본의 대북 전략 및 북핵 대응 전략	112
가. 정상외교의 한계	112
나. 일본의 대북 압박 및 제재와 전략 증강	118
4. 북한의 제1·2차 핵실험에 의한 북핵 위기와 일본의 대북 제재 조치	121
가. 북한의 제1차 핵실험 단행과 일본의 대북 제재 조치	121
나. 북한의 제2차 핵실험 단행과 일본의 대북 강경정책	125
VI. 중국의 대북전략과 북핵대응	131
1. 서론	133
2. 중국의 대북전략	135
가. 중국의 대외전략 속에서의 북한	135
나. 중국의 대북정책 기초	138
다. 2008년 6자회담 이후 중국의 대북정책	139
라. 중·북관계의 주요 현안에 대한 인식	141

북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

3. 중국의 북핵 대응	145
가. 제1차 북핵 위기와 중국의 북핵대응	145
나. 제2차 북핵 위기와 중국의 북핵대응	146
다. 북한의 제1차 핵실험과 중국의 대응	148
라. 북한의 제2차 핵실험과 중국의 대응	149
4. 중국의 북핵 전략	151
가. 중국의 대북전략 노선 논의	151
나. 중국의 북핵 관련 기본인식	153
다. 중국의 향후 북핵 정책 결정요인	155
5. 맺음말	158
VII. 러시아의 대북 정책과 북한 핵에 대한 전략과 대응	161
1. 러시아의 대북 전략과 북핵 대응 전략의 기초	164
가. 러시아의 대북 전략: 한반도 및 동북아에서 영향력 제고 수단	164
나. 러시아의 북핵 대응전략 기초	170
2. 제1차 북핵 위기와 러시아의 대북 전략 및 북핵 대응전략	174
가. 북핵 문제로 인한 북·러관계 악화	175
나. 한반도 문제에 대한 소극적 관망에서 적극적 개입 의도 표출	177
3. 제2차 북핵 위기와 러시아의 대북 전략 및 북핵 대응전략	179
가. 한반도 영향력 제고를 위해 북한 옹호 정책 수행	180
나. 안정외교 5원칙 발표	181



목 차

4. 제1·2차 북한의 핵실험과 러시아의 대북 전략 및 북핵 대응 전략	183
가. 북한의 제1차 핵실험과 러시아의 대북전략 및 북핵 대응 전략	183
나. 북한의 제2차 핵실험과 러시아의 대북전략 및 북핵 대응 전략	189
VII. 한국의 대북 핵전략	191
1. 전략기조	193
가. 북한 핵의 폐기와 한반도 비핵화	194
나. 한·미동맹의 강화와 미국의 확장핵억지 제공의 신뢰성 확보	195
다. 국제공조의 강화와 6자회담의 전략적 활용	198
2. 세부전략	201
가. 대미전략	201
나. 대일전략	204
다. 대중전략	208
라. 대러전략	212
마. 대북전략	217
참고문헌	223
최근 발간자료 안내	235

표목차

북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

[표 II - 1] 6자회담의 개최 시기와 중단기간	35
[표 V - 1] 2002년 9.17 북·일 정상회담의 핵미사일 합의 사항과 향후 과제	114
[표 V - 2] 2차 평양회담과 핵·미사일 관련 합의 사항	117
[표 V - 3] 일본의 독자적 대북 제재조치의 주요 내용	123
[표 V - 4] 하토야마 총리의 대북정책 기조	127
[표 V - 5] 하토야마 총리의 추가 대북 제재 조치	128
[표 VIII - 1] 국제정치이론으로 보는 미국의 비핵화 및 핵비확산 정책	197

요 약

남북관계는 언제, 어떤 사건에 의해 경색되고, 냉각되며, 악화될지 모르는 불확실성·불안정성 등이 내포된, 신뢰가 매우 취약한 관계였다. 따라서 정치·군사차원의 신뢰구축이 중요한데, 이를 위해서는 특히 북한 핵 문제의 해결이 관건이라고 할 수 있다. 북한이 제1, 2차 핵 위기와 2006년과 2009년에 실시된 양차 핵실험을 통해 핵능력을 더욱 강화시켜 왔기 때문이다. 만약 북한의 핵능력에 핵장치의 소형화·경량화를 통한 소형 핵탄두 및 미사일 탑재 기술까지 포함된다면 북한의 장거리 탄도미사일 기술 안정화 및 소형 핵탄두 탑재를 통한 기술개발은 동북아시아 안보에 가장 큰 위협이 될 수 있다.

현시점에서 북한 핵 문제의 해결을 통한 한반도의 안정과 평화 정착이 가장 시급한 과제이다. 그런데 한반도 문제에 강대국의 이해관계가 교차하고 있는 만큼, 북핵 문제에도 강대국의 이해관계가 얽혀 있다. 게다가, 북한은 핵 문제를 미·북 간의 문제로만 간주하며, 한국을 배제하려고 하고 있다.

북한 핵 문제에 대한 전략적 접근이 성공적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 한반도 및 북핵에 대한 주요 관련국들의 전략적 이해관계를 분석하여야 한다.

따라서 본 연구서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 북한 핵의 국제정치와 6자회담, 미·일·중·러의 대북전략과 대북 핵전략을 분석하고, 나아가 한국의 대북 핵전략과 대미·일·중·러 핵전략을 연구하였다. 즉, 본 연구서에서는 제1차 북한 핵 위기에서 제2차 북한 핵실험까지를 주요 분석시기로 삼았고, 북한 핵 문제의 국제정

치적 구조와 6자회담의 구조, 미·일·중·러의 대북전략과 북한 핵 대응전략 등에 관해 분석하였다. 아울러, 본 연구서에서는 한국의 대북 핵전략의 기초와 관련, 북한 핵의 폐기와 한반도 비핵화, 미국의 핵억지 제공의 신뢰성 확보, 북한의 비핵화를 위한 한·미 공조의 강화 등에 대하여 연구하였다.

I. 서론

대한민국의 경제 성장과 사회 발전의 동력



1. 문제제기

정치-군사차원의 신뢰가 취약했던 남북관계는 미사일 시험발사, 핵실험 등에 의해 일거에 경색되는 상황에 종종 직면하였다. 즉, 남북관계는 언제, 어떤 사건에 의해 경색되고, 냉각되며, 악화될지 모르는 불확실성·불안정성 등이 내포된 신뢰가 매우 취약한 관계였다. 따라서 남북관계의 신뢰 높은 발전을 위해서는 무엇보다도 정치-군사차원의 신뢰구축이 중요하며, 북핵 문제의 해결이 관건이다. 현시점에서 북핵 문제의 해결을 통한 한반도의 안정과 평화 정착이 가장 시급한 과제인 것이다.

그런데 한반도 문제에 강대국의 이해관계가 교차하고 있는 만큼, 북핵 문제에도 강대국의 이해관계가 얽혀 있고, 북한은 핵 문제를 미·북 간의 문제로만 간주하며, 한국을 배제하려고 하고 있다. 따라서 이명박 정부는 북한 핵 문제를 더 이상 미·북 양자만의 의제로 할 수 없다는 입장에서 장관급 이상의 고위급 회담에서 북한 핵 문제를 핵심의제로 다루며 적극적으로 개입하려 하고 있고, 아울러 6자회담 등 국제협력도 전략적으로 추구하고 있다. 즉, 이명박 정부는 북한의 핵 보유국 불용과 더불어 북한 핵 문제의 해결을 위해 한·미 공조를 기반으로 6자회담 등 국제협력을 통해 접근하는 것과 동시에 남북차원에서 직접 개입을 동시에 추구하고 있다.

이와 같은 북한 핵 문제에 대한 전략적 접근이 성공적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 한반도 및 북핵에 대한 주요 관련국들의 전략적 이해관계를 분석하여야 한다. 본 연구서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 북한 핵의 국제정치와 6자회담, 미·일·중·러의 대북전략과 대북 핵전략을 분석하고, 나아가 한국의 대북 핵전략과 대미·일·중·러 핵전략을 연구하려 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

2. 본 연구서의 주요 내용

본 연구서에서는 제1차 북한 핵 위기에서 제2차 북한 핵실험까지를 주요 분석시기로 삼고, 북한 핵 문제의 국제정치적 구조와 6자회담의 구조, 미·일·중·러의 대북전략과 북핵 대응전략, 한국의 대북 핵전략 등을 핵심 연구주제로 삼는다. 각 장별 주제의 특성, 각 국가들의 개별상황에 따라 세부 구성에 다소 차이가 있는데, 주요 내용은 다음과 같다.

제Ⅱ장은 북한 핵 문제의 국제정치적 구조와 6자회담의 구조를 설명하고 있다. 우선 현실주의 국제정치이론의 안보모델이 제시하는 것처럼, 북한은 이전의 다른 핵 개발국들과 마찬가지로 대외적인 위협에 취약하고 고립되어 있어서 핵무기 개발에 대한 유혹을 더욱 크게 느끼고 있다고 분석된다. 북한의 핵 프로그램이 냉전의 종식 이후 안보불안에 의한 방어적인 의도에서 시작되었다는 인식은 북한 핵 위기의 평화적 해결에 대한 기대를 높여주기도 했다. 협상을 통해 북한의 안보를 보장해 줄 경우 북한의 자발적인 핵 포기를 유도할 수 있다는 낙관론이 그것이었다. 하지만 북핵 위기가 20여 년 동안 지속되는 동안 북한이 과연 핵 프로그램을 최종적으로 포기할 것인지에 대한 비관론이 확산되었으며, 더 나아가 북한의 핵 의도를 오해하고 핵무기 보유가 한반도와 동아시아, 더 나아가 세계 안보질서에 미치는 악영향을 설명한다. 유럽지역과는 달리 탈냉전의 시대에도 여전히 불안정한 모습을 보여주고 있는 동아시아의 안보딜레마를 악화시켜 새로운 안보불안 요인으로 대두될 수도 있기 때문이다. 또한 북한의 핵 보유는 다른 불량국가들이나 테러집단들의 핵무기 개발 욕구와 가능성을 높여줄 수 있으며,

최악의 경우 북한이 이들에게 핵 물질을 직접 유출시킬 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

Ⅱ장은 이어 1990년대 초반의 제1차 북핵 위기와 2000년대 이후의 제2차 북핵 위기의 전개과정을 분석한다. 제2차 북핵 위기의 과정에서 출발한 베이징 6자회담은 2008년 12월 수석대표회의를 마지막으로 2011년 말까지 재개되지 않고 있다. 6자회담은 그동안 많은 비판에도 불구하고 북한의 비핵화를 전제로 7년여 동안 지속되면서, 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의 등 다양한 합의문을 도출하며 끈질긴 생명력을 유지하였다. 하지만 핵폐쇄-불능화/신고-핵폐기라는 3단계 접근을 통해 북한의 비핵화를 시도하던 6자회담은 2008년 중반 이후 2단계 후반의 신고와 검증문제에서 이견을 드러내며 난관에 봉착하기 시작하였다. 문제는 6자회담이 재개된다고 해도 이를 통해 북한의 비핵화를 이끌어낼 수 있다는 분명한 보장이 없다는 사실이다. 6자회담은 구조적으로 북한의 비핵화를 전제로 하기 때문에 북한이 핵포기 의지를 명확히 하지 않는다면 협상은 다시 난관에 빠질 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 현실적으로 북한의 지도부가 현재 핵포기를 할 가능성은 거의 없기 때문에 6자회담은 태생적으로 구조적인 한계를 가질 수밖에 없는 문제점이 지적된다. 더불어 6자회담 협상을 더욱 어렵게 만드는 새로운 요인은 북한이 두 차례의 핵실험을 통해 스스로 핵무기 보유국의 지위를 주장하고 있기 때문이다. 북한은 앞으로의 6자회담을 핵무기 보유국들 간의 핵군축 협상장으로 이용할 가능성이 높지만, 다른 참가국들은 6자회담의 목표는 북한의 비핵화라고 인식하기 때문에 갈등의 가능성이 높다. 이처럼 6자회담은 그 다양한 합의에도 불구하고, 현실적으로 이행되기에 어려운 구조적 문제점을 가지고 있

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

기 때문에 북핵 문제에 대한 근본적인 해결책이 되기 위해서는 구조적인 개편이 필요할 것이다.

제Ⅲ장에서는 북한의 핵능력과 대내외 핵 활용전략에 관해 분석한다. 북한의 핵능력은 제1·2차 북핵 위기와 2006년과 2009년의 양차 핵실험을 통해 더욱 강화되어 왔다. 2006년 10월 제1차 북한 핵실험을 통해 드러난 북한의 핵능력은 북한 지도부가 플루토늄 개발을 통해 5~8개의 핵무기를 제조할 수 있는 플루토늄 30~50kg을 보유한 것으로 파악되었다. 또한, 양차 핵실험에서 사용된 플루토늄을 감안하지 않았을 때 전반적인 북한의 플루토늄 보유량은 30~50kg으로 평가되며 이는 5~8개의 핵무기를 제조할 수 있는 양이다. 한편, 제1차 핵실험에 비해 폭발규모가 5~20배였던 2009년 2차 핵실험은 핵무기 프로그램에 대한 북한 지도부의 강력한 의지를 드러내며, 실제로 제2차 핵실험 이후 북한은 ‘비핵화 협상’이 아닌 대미 ‘핵군축 협상’을 주장하고 있다. 북한의 핵능력에 핵장치의 소형화·경량화를 통한 소형 핵탄두 및 미사일 탑재 기술을 포함시킨다면 북한의 장거리 탄도 미사일 기술 안정화 및 소형 핵탄두 탑재를 통한 기술개발은 동북아시아 안보에 가장 큰 위협이 될 수 있다.

‘전략적 모호성’으로 요약되는 현 북한의 핵전략은, 양차에 걸친 핵실험을 통해 NCND전략이 이미 무효화되었음에도 불구하고, 2010년 11월의 우라늄 농축 프로그램 공개에서 드러나듯 여전히 모호성과 충격요법을 반복한다는 측면에서 유효하다. 북한의 향후 핵전략은 2012년 강성대국 건설의 군사강국의 핵심적 기둥을 형성하며, 권력승계체제 강화를 위한 대외 위기 조성 전략을 통해 대내적 공고화를 추구하는 ‘힘의 외부적 사용’의 일환으로 해석할 수 있

다. 결국 현재 진행 중인 남북 비핵화 회담 프로세스 및 북·미 고위급 회담, 그리고 이와 관련된 6자회담 재개의 전망은 외부적 인센티브에 좌우되기보다는 북한 내부적 역학에 의해 더 영향을 받게 될 것이며, 북한의 핵전략이 ‘선군정치’의 큰 틀 속에서 ‘군사강국’의 지위를 확립하고, 승계체제를 조기에 안정화시키는 국가전략의 일환이라고 했을 때, 북한이 개혁·개방을 받아들이고 국가적 차원의 대승적 결단을 내리지 않는 한, 북한의 핵전략 또한 변하지 않으리라는 점을 예상할 수 있다.

제Ⅳ장은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 미국의 대북 핵전략은 미국의 글로벌 차원의 대외 핵정책의 하부구조라는 인식하에, 미국의 대외 핵정책을 비확산과 반확산의 관점에서 개괄한다. 미국은 한편으로 NPT 체제와 같은 다자 협정 및 개별 원자력 에너지 이용국가(이하 원전국가)와 체결한 양자 협정 등으로 핵무기의 확산을 저지하려 하고 있다. 미국은 다른 한편으로 공식, 비공식 핵국의 핵무기로부터 자국 및 동맹국의 핵심 이익을 수호하기 위해 다양한 억지 및 방어 전략을 발전시켜오고 있다.

둘째, 현 NPT 체제를 불안정하게 만드는 요소들을 나열하고, 이에 대응하는 미국의 비확산·반확산 정책을 살펴본다. 특히 NPT 체제에 순응하지 않는 국가와 (잠재적) 원전국가가 늘어남에 따라, 미국의 비확산과 반확산 정책이 어떻게 유기적으로 연계되어 변모하고 있는가에 초점을 맞춘다.

셋째, 미국의 북핵 전략이 미국의 글로벌 차원의 비확산 및 반확산 정책의 하부 구조임을 검증한다. 이를 위해 미국의 제1·2차 북핵 위기, 북한의 제1·2차 핵실험에 대한 대응이 자국의 글로벌 차원의 비확산 및 반확산 정책의 고려 속에 전개되었음을 보여준다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

넷째, 미국이 글로벌 차원의 핵군축에 있어서 가시적 성과를 보여주고 있고, 또한 자국의 반확산 전략, 특히 억지에 있어, 핵무기가 차지하는 비중을 줄여가고 있다는 것을 고려할 때, 미국은 동맹국에 확장 억지를 제공함에 있어 핵을 통한 억지보다는 재래식 무기를 통한 억지로 중심축을 옮겨가고 있다고 주장한다. 이러한 맥락에서 IV장은 결론으로, 미국의 북핵 전략이 미국의 글로벌 차원의 비확산 및 반확산 정책에 종속된다는 점을 고려할 때 미국이 NPT 체제의 안정성을 유지하기 위해 한국에 전술핵을 재배치하지 않을 것이라고 전망한다.

제V장에서는 일본의 대북전략과 대북 핵전략에 관해 분석한다. 일본인 납치문제가 국내정치 문제화되면서 북·일 간의 가장 핵심 현안이 되었지만, 북한의 핵·미사일 문제의 진전 없이는 북·일 양자관계도 한계가 있었다. 이는 북한의 핵·미사일 문제가 미국의 대북정책과 미·북관계가 투영된 문제이기 때문이다.

그러므로 제V장에서는 일본의 대북정책이 대화와 설득을 기조로 하면서도 북한 핵에 대한 대응전략이 안보전략적 수준에서 추구된 점에 주목하여 일본의 대북전략과 대북 핵전략에 관해 분석한다.

즉, 제V장에서는 제1차 북핵 위기 직후, 북한 핵사찰과 연계된 일본의 대북전략, 미·일동맹의 강화를 통한 북핵 대응 전략 등에 관해 분석한다. 나아가, 제V장에서는 냉각된 북·일관계의 타파를 위해 감행된 일본의 대북 정상외교가 제2차 북핵 위기의 소용돌이 속에서 한계에 부딪치면서 대북 압박정책으로 전환되는 것을 분석하고, 북한의 핵·미사일에 대한 일본의 대응이 군사안보적 차원에서 취해지면서 이루어지는 일본의 전력 증강에 대해 분석한다. 그

리고 제V장에서는 북한의 제1·2차 핵실험이 감행되면서 일본이 취하는 독자적 대북 제재 조치, 유엔 안전보장이사회의 대북제재와 일본의 적극적 동참에 역점을 두고 일본의 대북전략 및 북핵 대응 전략 등에 관해 분석한다.

제VI장에서는 중국의 대북전략과 대북 핵전략에 관해 분석한다. 북한은 진정 대화를 통해 핵을 포기하고자 하는가, 아니면 대화를 이용할 뿐 핵무기의 완결을 통해 강성대국이 되고자 하는가? 중국은 북한이 핵 문제에 있어 중국식과 인도식의 두 가지 선택지를 가지고 있다고 본다. 중국식이란 양탄일성(兩彈一星, 원자폭탄과 수소폭탄 및 이를 미사일에 실어 발사할 수 있는 인공위성)처럼 국제적 고립을 각오하고서라도 자력갱생을 통해 핵 국가화가 되는 것이다. 인도식이란 국제사회에 인정을 받지 못하고 제재를 당하더라도 시간이 지나면 국제환경의 변화로 묵인을 받는 것을 말한다. 그러나 1960~1970년대의 중국이 공업체계와 국민경제가 북한보다 강대했던 것에 비해 현재의 북한경제는 국제고립을 견뎌낼 수 있는지 의문이다. 또 인도식은 지정학적 이유로 인도-파키스탄 간 상호 군사적 위협의 완충 역할로서 허용되었지만 동북아의 그 어떤 국가도 북한의 핵보유를 수용하지 않을 것이다. 따라서 중국은 북한의 비핵화는 반드시 이루어져야 한다는 기본 입장을 가지고 있다. 중국은 북한문제와 관련해 강제적 수단보다는 대화와 협상으로 해결해야 하며, 6자회담을 통해 비핵화를 실현하고 동북아의 평화와 안정을 보장해야 할 것이라는 기존의 입장을 고수하고 있다.

그럼에도 중국은 북한에 가지고 있는 자국의 영향력을 행사해 북한이 핵무기를 포기하도록 하고 있지는 않다. 이는 중국이 직접 영향력을 행사하더라도 비핵화가 실현될지에 의구심을 가지고 있

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

으며, 또 그 결과가 과연 중국의 증장기적 국익에 부합할 것인가에 판단이 서지 않기 때문이다. 그 과실을 중국이 따기보다는 미국이나 다른 국가들이 가로챌 수 있으며, ‘닭 쫓던 개’가 될 최악의 가능성을 경계하기 때문이다. 또한 중국 지도부는 아직은 전략적으로 남북통일에 절대적인 영향력을 미칠 정도의 국력은 아니라고 판단하기 때문에 한반도에서의 상황에 설익은 변화를 추구하기보다는 현상 유지에 우선적 방점을 두고 있다. 2050년을 중국 국가현대화의 완성 시점으로 볼 때, 2020년은 초강대국으로의 부상을 준비하는 결정적 관건이기 때문에 그 이전까지 중국의 주변 안보환경은 절대적으로 안정적이어야 한다. 이 때문에 북한문제도 그 이전까지 가능한 현상유지 되기를 기대한다.

이에 VI장은 중국이 1990년대 초의 제1차 북핵 위기부터 2000년 초의 제2차 북핵 위기 및 그 이후 두 차례의 핵실험을 중국이 어떻게 대처해 왔는지를 살펴본다. 중국은 단순히 이를 핵 문제로 보는 것이 아니라 북한문제의 일부로 보면서 비핵화보다는 북한체제의 유지를 통해 중국의 증장기 국가전략, 미국과의 양자관계 및 한반도를 포함한 동북아 전략차원에서 다루고 있다. 이런 이유에서 북한의 분명한 호전적 행위에도 불구하고, 한국의 북핵 문제 해결을 위한 중국의 대북 영향력 행사 요구를 중국이 수용하기 어렵기에, 우리의 대북정책과 대중정책은 구조적인 한계를 가질 수밖에 없음을 재확인한다.

제VII장에서는 러시아의 대북전략과 북핵전략에 관해 분석한다. 구소련 붕괴 이후 러시아는 세계정세를 주도하던 초강대국으로서의 위상을 상실하였다. 러시아의 ‘힘의 약화’는 동북아와 한반도에서도 필연적인 위상의 약화를 겪어야만 했으나, 2000년 푸틴 집권

이후 러시아는 동북아와 한반도에서 영향력 회복을 위해 최대의 노력을 경주하고 있다. 특히 푸틴 집권 이후 러시아는 ‘북한 카드’를 적절히 사용함으로써 한반도뿐만 아니라 동북아에서도 점차 그 위상이 제고되어 가고 있다는 평가를 받고 있다. 러시아의 ‘북한 카드’의 활용은 최소한의 비용과 노력으로 한반도 및 동북아에서 위상을 제고하고자 하는 전략에서 비롯되었다고 풀이된다. 즉, 러시아는 연방 출범 초기 한국 편중의 경제 우선 원칙에서 북한과의 전략적 협력관계(안보)를 보다 중시하는 등거리 정책으로 전환한 것이다.

그러나 북한 핵에 대한 러시아의 입장과 대응 방향은 북·러 간 다른 분야와는 사뭇 다른 행태를 보이고 있다. 러시아 역시 국제사회의 일원으로서 또한 동북아에서의 이해관계가 걸려 있는 국가인 관계로 북한 핵 문제만큼은 국제적 여론을 무시할 수 없는 상황이다. 그간 러시아가 북한 핵 문제 해결에 대해 평화적인 방법을 내세우며 중재 역할을 자임하였으나 별 다른 성과가 없었다는 것은 러시아로서도 당혹스러운 일이라 하겠다. 따라서 현재 러시아의 입장을 분석하여 보면 푸틴 집권 이후 차츰 회복기를 맞이하고 있는 북·러 군사협력관계 역시 북한 핵 보유 발언 이후 커다란 영향을 받은 것으로 분석된다. 즉, 러시아는 국제사회의 여론을 등지는 북한과의 군사협력이 결코 러시아에 대해 이로울 것이 없다는 현실적 판단 아래, 군사 무기, 장비의 판매 및 공여에 대해 별 다른 이행을 하지 않을 것으로 평가된다.¹

¹ 2011년 6월 말 또는 7월 초에 북·러 정상회담이 거론되었지만 북한이 정상회담에서 무기 공여를 의제에 채택하기를 희망하였으나 러시아가 이를 거부한 것으로 판단된다고 러시아연방 군사과학원 시블레프 교수는 분석하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

따라서 VII장은 북한에 대한 러시아의 정책이 북한 핵 문제에 대해 어떤 실질성을 가지고 있으며, 한반도 및 동북아에서 영향력 제고를 꾀하고 있는 러시아가 ‘북한 카드’와 북한 핵 문제 사이에서 어떤 정책적 결정을 내릴 가능성이 있는지에 대해 분석한다.

제VIII장에서는 북한 핵 문제의 국제정치와 6자회담, 미·일·중·러의 대북전략 및 대북 핵전략 등에 관한 분석을 기반으로 한국의 대북 핵전략의 기조에 대해 연구하고, 나아가 세부전략으로서 한국의 대미전략, 대일전략, 대중전략, 대러전략, 대북전략 등에 관해 연구한다. 즉, 제VIII장에서는 북한의 핵 보유국 인정을 절대 불허하고 한반도 비핵화를 이룩한다는 전략적 인식 아래 한국의 대북 핵전략의 기조를 연구하고, 이를 기반으로 한국의 대미전략, 대일전략, 대중전략, 대러전략, 대북전략 등에 관해 구체적으로 연구한다.

이상과 같은 내용의 본 연구서는 배정호의 책임 아래 기획되고, 집필은 서울시립대 황지환 박사가 II장 북핵의 국제정치와 6자회담, VIII장 한국의 대북 핵전략의 기조 부분을, 외교안보연구원 한동호 박사가 III장 북한의 핵능력과 대내외 핵 활용전략, VIII장 한국의 대북전략 부분을 집필하였다. 또한, 통일연구원의 박재적 박사가 IV장 미국의 대북전략과 대북 핵전략, VIII장 한국의 대북 핵전략의 기조 및 대미전략 부분을, 연구책임자인 배정호 박사가 I장 서론, V장 일본의 대북전략과 대북 핵전략, VIII장 한국의 대북 핵전략의 기조 및 대일전략을 담당하여 집필하였다. 그리고 한국외대의 황재호 박사가 VI장 중국의 대북전략과 대북 핵전략, VIII장 한국의 대중전략 부분을, 한국국방연구원의 유영철 박사가 VII장 러시아의 대북전략과 북핵전략, VIII장 한국의 대러전략 부분을 담당하여 집필하였다.

II. 북핵의 국제정치와 6자회담



1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴에 의해 촉발되었던 제1차 북한 핵 위기는 1994년 6월 김일성과 카터의 극적인 평양 합의와 10월 북·미 간의 제네바 합의(Agreed Framework)가 타결됨으로써 부분적으로 해소되었다. 그러나 2002년 10월 북한의 고농축 우라늄(HEU) 프로그램 활동에 대한 북·미 간의 논란으로 제2차 핵 위기가 시작되었다. 2004년 6월까지 북핵 문제를 타개하기 위해 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 사이에서 세 차례에 걸쳐 베이징 6자회담이 열렸지만 큰 성과를 거두지 못했다. 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북핵 문제의 평화적 해결에 합의하는 공동성명(Joint Statement)이 채택되었다.² 하지만 미국의 북핵 폐기 원칙과 북한의 동결과 보상 원칙이 충돌하여 공동성명 합의 바로 다음 날부터 갈등이 다시 고조되었다. 공동성명 합의 직후 갈등이 고조된 점은 북한 핵 문제가 가지는 구조적 어려움을 잘 보여준다. 베이징 공동성명이 합의된 지 1년 반이 지난 2007년 2.13 합의와³ 이후 10.3 합의가⁴ 이루어졌지만, ‘말 대 말’의 합의가 ‘행동 대 행동’으로 이행될 때까지 북한 핵 문제는 위기국면을 벗어날 수 없었다. 이 과정에서 북한은 2006년 10월 9일 마침내 처음으로 핵 실험을 강행했으며, 2009년 5월 25일, 제2차 핵실험을 실행했다. 이에 유엔은 안전보장이사회를 열어 두 차례에 걸친 대북 제재 결의안을 채택하며 북한의 행동에 강력하게 대응했다. 2.13 합의와 10.3 합의 등 베이징 6자회담에서의 일정한 진전에도 불구하고 북한과 국제사회 사이에는 북핵 폐기를 위한 끊임없는 논란이 계속되어

2. 외교통상부, “제4차 6자회담 공동성명,” 2005년 9월 19일.

3. 외교통상부, “9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치,” 2007년 2월 13일.

4. 외교통상부, “9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치,” 2007년 10월 3일.

왔으며, 2008년 12월 이후 6자회담은 공전하고 있다. 따라서 국제 사회는 실질적인 핵 보유국인 북한을 상대해야 하는 부담을 안게 되었고, 북한은 점점 더 강력해지는 국제사회의 제재와 압력에 놓여 있는 것이 현실이다.

1. 북핵의 국제정치

한반도 주변의 안보질서가 여전히 과거 냉전의 굴레에서 벗어나지 못하고 있는 가장 큰 원인은 남북한의 긴장관계이며, 그 한가운데에 북한 핵 문제가 자리하고 있다. 북한 핵 위기는 오랫동안 긴박하게 진행되어 왔지만, 이에 대한 국내 논의는 북한에 대한 온건론에 바탕을 둔 낙관론과 북한에 대한 강경론에 바탕을 둔 비관론이 주류를 이루어 왔다.⁵ 더구나 다른 안보의제와 마찬가지로 그동안 북한 핵 문제에 관한 국내 논의는 지나치게 극단적인 부분만을 취사선택해서 국내정치적으로 이용했던 측면이 있었다. 북한의 능력과 현실을 넘어 핵무기의 공격성을 지나치게 강조하는 보수의 강경한 모습이나 남북한 관계개선의 관점에서 북한의 핵 의도를 순수하게만 바라보며 협력의 가능성을 과도하게 평가하는 진보의 모습이 그렇다. 북한 핵 문제 역시 국내 사회의 보수 대 진보 논의의 틀 속에 갇혀있는 것이다. 이러한 문제는 북한 핵 위기를 국제정치문제로 이해하기보다는 국내정치와 남북한관계의 문제로 이해하려는 이데올로기적인 한계에서 비롯되었다. 북한 핵 문제에 대한 이러한 제한적인 이해는 정확한 현실인식을 방해하고 올바른

⁵ 황지환, “한반도 안보질서의 변환과 한국안보,” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2007).

정책을 선택하는데 장애가 되어 왔다.

그렇다면, 1990년대 초반 이후 20년 가까이 끌려온 북한 핵 문제가 수많은 협상에도 불구하고 완전히 해소되지 않는 이유는 무엇일까? 그렇다고 해서 핵 위기가 극단적인 군사적 충돌로 발전되지도 않은 이유는 무엇일까? 이 의문을 풀어가기 위해서는 북한 핵 문제의 근원을 이해해야 한다. 냉전시기 북한은 소련과 중국에 자국의 안보를 상당부분 의존하면서 한반도 세력균형을 추구해 왔다. 하지만 냉전의 종식 이후 두 강대국 동맹이 남한에 대한 기존의 적대시 정책을 포기함으로써 북한은 더 이상 소련과 중국의 핵 우산을 신뢰할 수 없게 되었다.⁶ 소련의 해체와 동유럽 국가들의 체제전환은 북한의 생존 가능성에 커다란 위협을 제기했다. 이후 북한은 자체적인 핵 프로그램에 의한 강력한 억지력의 필요성을 가지게 되었다고 주장한다.⁷ 하지만 북한의 핵 프로그램은 대량살상무기의 확산을 방지하려는 국제사회에서 용인될 수 없었다. 결국 북한 핵 위기는 탈냉전시기 북한의 생존전략과 국제사회의 확산방지노력의 충돌에서 비롯된 것이다. 이러한 평행선을 좁혀보려는 기나긴 노력의 과정이 1994년의 제네바 합의문(Agreed Framework)과 2005년의 9.19 공동성명, 2007년의 2.13 합의문 및 10.3 합의문 등이다. 북한은 모든 협상과 합의문에서 안전보장을 지속적으로 요구하고 있고, 국제사회는 핵 프로그램의 포기를 강조하고 있다.

국제정치이론적으로 북한 핵 프로그램의 기원은 현실주의의 안보

⁶- Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001).

⁷- 북한 외무성 성명, 1990년 9월 18일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

논리에 의해서 설명될 수 있다. 대표적인 구조 현실주의(structural realism) 국제정치학자인 월츠(Kenneth Waltz)는 북한이 이전의 다른 핵 개발국들과 마찬가지로 대외적인 위협에 취약하고 고립되어 있기 때문에 핵 능력을 원하는 것이라고 설명한다.⁸ 국제사회는 핵무기 개발을 반대하지만 핵무기 개발에 성공한 인도나 파키스탄의 경우에서 잘 볼 수 있듯 북한의 핵 개발 의지는 강력할 것이고 국제사회의 억지노력은 한계가 있다고 주장한다. 다만 북한의 핵무기 개발 노력은 방어적인 억지력을 위한 것이지 공격적인 용도로 사용되지는 않을 것이라고 예측한다. 북한의 지도자들 역시 자신들의 핵을 공격적인 의도로 사용할 경우에 야기될 재앙의 결과에 대해서는 분명히 인지하고 있을 것이기 때문에 정권과 국가의 안보를 보장하기 위한 방어적인 용도로서 기능할 수밖에 없다는 설명이다. 결국 월츠는 북한의 핵무기 개발이 한반도와 동아시아의 안정을 근본적으로 저해하는 것은 아니며, 오히려 한반도 세력 균형의 붕괴를 방지하여 북한의 위협인식을 감소시키는 역할을 한다고 주장해 왔다.

북한의 핵 프로그램이 냉전의 종식 이후 안보불안에 의한 방어적인 의도에서 시작되었다는 인식은 북한 핵 위기의 평화적 해결에 대한 기대를 높여준다. 협상을 통해 북한의 안보를 보장해 줄 경우 북한의 자발적인 핵 포기를 유도할 수 있다는 낙관론이 그것이다. 이는 1998년 이후 김대중 정부가 햇볕정책을 추진하기 시작하여 노무현 정부의 평화변영정책으로 이어진 대북포용정책의 기반이 된다. 국제사회가 북한의 안보를 보장해 주고 핵 프로그램 포

⁸- Scott D. Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (New York: W. W. Norton, 1995).

기에 대한 적절한 경제적 보상을 한다면 북한이 핵 프로그램을 포기하도록 설득될 수 있다는 협상과 보상에 의한 평화적 해결 논리이다. 이는 기존의 대북강경책이 북한의 행동방식과 협상행태를 제대로 이해하지 못했다고 비판한다. 북한의 핵 정책은 이전과는 달리 상호성(reciprocity)의 원칙에 입각해 당근에는 당근으로, 채찍에는 채찍으로 대응하는 맞대응(tit-for-tat) 전략을 보이고 있다는 설명이다. 북한은 협상을 통해 핵 문제를 해결하려고 하는 의도를 국제사회와 공유하고 있어 협력가능성이 높다고 평가한다. 하지만 미국 등 국제사회가 북한의 의도와 행동을 신뢰하지 못하고 강경책을 고수하고 있기 때문에 북한 핵 문제가 평화적 해결의 선순환(virtuous cycle) 구조에 있지 못하고 갈등과 위기의 악순환(vicious cycle) 구조에 머물러 있다고 비판한다.⁹ 예를 들면 제1차 핵 위기를 해소시킨 1994년 제네바 합의라든가, 2000년 조명록 국방위원회 부위원장의 백악관 방문, 올브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관의 평양방문 등 클린턴 행정부 시대에 이루어졌던 북·미관계의 진전은 이러한 상호성의 원칙에 의거했다는 설명이다.

하지만 북핵 낙관론은 북한이 과연 핵 프로그램을 최종적으로 포기할 것인지에 대한 의문을 남긴다. 더 나아가 북한의 핵 의도를 오해하고 핵무기 보유가 한반도와 동아시아, 더 나아가 세계 안보 질서에 미치는 영향을 과소평가하는 문제점을 가진다. 북한의 핵 프로그램이 방어적인 의도에서 시작되었다고 할지라도 그것이 국제사회에 커다란 위협으로 다가오는 것은 부정할 수 없다. 우선 새로운 핵 확산이 일어난다는 사실이 위협일 뿐만 아니라 북한 정권

⁹-Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

의 속성상 핵무기가 안정적으로 관리되기 어렵다. 북한 지도부가 대내외적 상황 악화에 따라 상당히 위험한 정책결정을 할 가능성도 있기 때문이다. 가령 김정일 정권이 불안정해지거나 정권의 승계과정에서 내부적으로 혼란이 있을 경우 군부나 강경파들에 의해 고의적으로 핵무기 사용이 이루어질 가능성도 배제할 수 없어 북한에 대한 핵 억제(nuclear deterrence)가 실패할 가능성은 상존한다. 또한 북한의 핵무기 보유는 일본, 한국, 대만 등 여타 동아시아 국가들로의 연쇄적인 핵 확산 가능성을 증가시킨다. 이는 유럽지역과는 달리 탈냉전의 시대에도 여전히 불안정한 모습을 보여주고 있는 동아시아의 안보딜레마(security dilemma)를 악화시켜 새로운 안보불안 요인으로 대두될 수도 있다. 더구나 북한의 핵 보유는 다른 불량국가들이나 테러집단들의 핵무기 개발 욕구와 가능성을 높여줄 수 있으며, 최악의 경우 북한이 이들에게 핵 물질을 직접 유출시킬 가능성도 배제할 수 없다. 2001년 9.11 테러 이후, 미국은 반테러 전쟁과 핵무기 비확산을 대외정책의 가장 중요한 우선순위로 두고 있기 때문에 이러한 가능성이 조금이라도 현실화될 경우 한반도와 동아시아는 군사적 충돌의 소용돌이에 빠져들 수도 있다.

북한 핵 위기가 촉발된 1990년대 초반 이후 한반도 주변의 상황은 그러한 낙관론과 비관론이 교차되는 모습이었다. 북한과 국제사회의 이해관계가 조화되는 국면에서는 핵 문제의 평화적 해결이 기대되기도 했지만, 양자 간의 이해가 충돌하는 경우에 현실은 여지없이 위기국면으로 치달았다. 군사적 충돌의 가능성이 고조되던 1994년 6월의 위기는 김일성-카터의 극적인 핵 합의로 해소되었지만, 1990년대 말 이후 급작스럽게 진전되던 북·미관계는 부시행정부의 등장 이후 다시 악화되어 결국 2002년 말 제네바 합의가 파기

되고 2차 위기로 전환되었다. 또한 2007년 2.13 합의 및 10.3 합의 이후 등장한 오바마 행정부의 북·미 직접협상 분위기는 2009년 북한의 제2차 핵실험과 2010년의 천안함 및 연평도 사건으로 좌초하게 된다. 이러한 과정은 북핵 문제가 단순한 낙관론이나 비관론으로 이해할 수 없으며, 미국의 글로벌 전략과 동아시아의 안보환경 동시에 살펴야 하는 구조적 어려움을 잘 보여준다.

2. 제1차 북핵 위기와 제네바 합의

제1차 북한 핵 위기는 북한이 1993년 3월 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하면서 본격적으로 시작되었다.¹⁰ NPT는 핵확산 금지 원칙을 강제하는 수단으로 조약의 가입 18개월 이내에 국제원자력기구(IAEA)의 안전담보협정(Safeguards Agreement)을 체결하고 준수하도록 의무화하고 있다. 북한은 소련의 중용으로 1985년 12월 12일 NPT에 가입하였으나, 안전담보협정에 서명하지 않다가 1992년 1월 서명하였다. 이후 북한은 IAEA의 규정에 따라 자국의 핵 프로그램을 신고하고 1990년 봄 핵 활동을 통해 90g의 플루토늄을 확보하였다고 밝혔다. 하지만 IAEA가 북한의 핵 프로그램을 검증하는 과정에서 신고내용과는 달리 북한이 최소한 세 차례 핵 활동을 벌인 것으로 밝혀져 북한 핵 프로그램에 대한 의혹이 불거졌다. 이후 IAEA가 북한의 과거 핵 활동 의혹을 조사하기 위해 두 곳의 미신고 핵 시설에 대한 특별사찰(Special Inspection)을 요구했을 때, 북한은 완강히 거절하고 NPT에서 탈퇴를 선언하였다.

¹⁰ 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1, 2차 북한 핵 위기의 분석,” 『국제정치논총』, 제 46권 1호 (2006).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

제1차 핵 위기 동안 북한이 강경한 핵 정책만을 추구한 것이 아니라 미국 및 국제사회와 대화와 협상에 임하기도 했지만, 1990년대 이후 한반도 세력균형의 붕괴와 정권생존의 위협 때문에 핵 프로그램을 통해 자국의 입지를 수호하기 위한 노력으로 소위 ‘벼랑 끝 정책’을 보여주었다. 북한은 미국과의 관계개선을 원한다고 항상 강조했음에도 불구하고, 이해관계의 충돌이 있을 때는 언제나 상당한 위험성을 감수하는 모험주의 외교정책을 포기하지 않았다. 이 시기 남북회담에서 박영수 북측 대표의 ‘서울 불바다’ 발언이나 영변 원자로에서 연료봉을 제거하는 강수를 둔 행위 등은 북한의 강경한 핵 정책을 잘 보여준다.¹¹ 당시 북한 내부에서는 지하 핵실험을 통해 핵무기의 보유를 선언하자는 논의도 있었다고 한다.¹² 당시 북한과 국제사회의 이해관계가 조화되는 국면에서는 핵 문제의 평화적 해결이 기대되기도 했지만, 양자 간의 이해가 충돌하는 경우에 현실은 여지없이 위기국면으로 치달았으며, 북한 지도부는 대외적으로 세계냉전의 종식과 한반도 세력균형의 붕괴과정에서 핵 개발을 가속화시키고 있었다.

북한의 ‘벼랑 끝 정책’은 불가피하게 미국과의 긴장을 확대하고 위기를 고조시키게 된다. 특히 1994년 5월 북한이 원자로에서 연료봉을 분리시킨 이후, 미국은 이전에 제안했던 고위급 회담을 철회하고 유엔 제재를 향한 절차에 돌입한다. 문제는 북한에 대한 제재 논의에 러시아나 중국 누구도 적극적으로 반대하지는 않았다는 점이다. 옐친 대통령은 유엔 제재에 반대하지 않을 것이라고 김영삼

¹¹ 『로동신문』, 1994년 3월 13일, 5월 13일, 5월 16일.

¹² 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001), p. 218.

대통령에게 언급했으며, 중국 역시 대화를 통한 해결을 선호하기는 했지만 미국 및 한국과의 관계를 고려하여 적극적인 저지시사를 보이지는 않았다.¹³ 실제로 연료봉 제거에 관해 북한이 IAEA의 요구를 수용하라는 안전보장이사회 5월 30일자 성명에 대해 중국이 아무런 조치도 취하지 않은 것은 일종의 경고 메시지로 이해되었다.

당시 북한에게 가장 민감하던 사안은 미국의 군사적 공격설이었다. 미국은 유엔을 통한 제재 준비와 함께 자체적으로 군사적 해결 방안을 준비하고 있었다. 1994년 6월, 클린턴 행정부는 북한의 핵 시설에 대한 외과수술적 공습(Surgical Strikes)을 논의하고 있었고 이를 위한 미군 증강을 계획 및 실행하고 있었다.¹⁴ 더구나 미국은 유사시 한국 내에서 미국시민을 소개시키기 위한 작전(Noncombatant Evacuation Operations, NEO)의 실제 훈련을 6월 6일 실시함으로써 북한으로부터 ‘복침을 위한 준비’라는 비난을 받기도 했다.¹⁵

미국과의 군사적 충돌이 발생했을 때 북한은 중대한 전략적 딜레마에 빠질 수 있었다. 우선 북한이 미국의 공격에 반격한다면 군사적 충돌은 한반도에서 전면전으로 확대될 가능성이 높았으며, 따라서 북한 정권의 붕괴는 불을 보듯 뻤한 일이었다. 반면, 미국의 공격에 반격하지 않는다면 그동안의 대미 강경노선에 커다란 타격을 입고 대내외적으로 북한 정권의 입지는 더욱 약화되어 체

¹³ Joel S. Wit, Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004), pp.198~199; Oberdorfer, *The Two Koreas*, pp. 320~321.

¹⁴ Ashton B. Carter and William J. Perry, “Back to the Brink,” *The Washington Post* (October 20, 2002).

¹⁵ 『조선중앙방송』, 1994년 6월 7일.

제붕괴의 위기로 이어졌을 가능성도 있었다. 어떤 경우든 북한으로서는 재앙이었으며 체제생존을 위협하는 극단적 상황이었다. 따라서 당시 미국과의 충돌을 고조시키는 것은 북한으로서는 극단적인 선택이었다고 할 수 있다.

실제 1994년 5~6월을 기점으로 북한 지도부는 위기 상황을 재해석하고 최악의 상황을 회피하기 위해 유화정책으로 전환한다. 이전과는 달리 북한은 5월 이후 미국에 대한 유화 제스처를 반복하며 새로운 평화회담을 제안하기도 했다. 6월에는 이례적으로 북·미 회담의 당사자인 강석주를 내세워 미국이 관심을 가지고 있는 모든 사항에 대한 포괄적 합의를 할 수 있다는 제안을 내놓기도 했다.¹⁶ 김일성 역시 북한을 방문한 셀리그 해리슨이나 지미 카터 전 대통령에게 이러한 제안을 반복적으로 했다. 실제로 미국의 관리들은 당시 북한의 제안이 이전과는 달리 실질적으로 진전된 내용을 담고 있었다고 평가했다.¹⁷

당시 북한의 지도부는 체면을 세우면서 최악의 시나리오를 탈출할 수 있는 방법을 고민한 것으로 보인다. 실제 김일성과 김정일은 당시 미국의 공격을 매우 걱정하며 카터의 방북을 크게 환영했다고 한다.¹⁸ 그들이 당시 충돌정책을 일정부분 고수한 측면이 있었다고 해도 사실상 미국을 두려워하면서 군사적인 충돌만은 회피하려 했던 모습은 분명하게 드러난다. 북한의 정책 변화를 더 명확하게 보여주는 것은 김일성-카터의 합의 이후 클린턴 행정부가 제시

¹⁶ 『로동신문』, 1994년 4월 29일, 5월 24일, 6월 4일.

¹⁷ Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), pp. 222~224; Wit et al., *Going Critical*, p. 213.

¹⁸ 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』, pp. 286~287.

한 새로운 조건에 대해 북한이 전혀 반대하지 않고 무조건적으로 수용했다는 사실이다.¹⁹ 카터조차도 미국의 새로운 조건이 이전에는 논의되지도 않았고 합의에도 포함되지 않았던 사항이라고 반발했을 뿐 아니라, 북한 역시 이전에는 완강하게 거부했던 사항이었다. 특히 강석주가 카터와의 회담 당시 이것을 매우 강경하게 거부했던 점을 고려할 때, 새로운 조건에 대한 북한 지도부의 무조건적 수용은 클린턴 행정부로서도 의외의 사건이었다. 당시 북한의 지도부는 위기가 극단으로 치달고 있음을 인식했으며, 미국과의 군사적 충돌과 정권붕괴라는 최악의 시나리오를 피하기 위해 극단적 손실의 영역에서 위험회피적 경향을 보여주었는데, 이것이 당시 북한의 정책 전환을 설명해준다.²⁰

3. 제2차 북핵 위기와 베이징 6자회담

1994년 6월의 김일성-카터 합의는 10월의 제네바 합의로 이어졌다. 이후 북한 지도부의 위협인식은 상당히 완화되었고, 핵 정책도 합의에 의거해 유화정책의 기초가 지속되었다.²¹ 북한은 제네바 합의의 이행을 수차 약속했으며, IAEA는 북한이 실제 합의 이행에 착수했다고 확인했다.²² 오히려 북한은 미국이 합의이행에 불성실

¹⁹ Wit et al., *Going Critical*, pp. 238~239. 김일성-카터 합의를 재확인하는 6월 20일자 편지에서 갈루치는 북·미회담이 진행되는 동안 북한이 5메가와트 원자로에 연료를 다시 적재하지 않고 사용 연료봉의 재처리를 하지 말 것을 요구했는데, 이것은 김일성-카터의 합의에 포함되지 않았고 국제원자력기구의 방침에 위배되는 행위도 아니었다.

²⁰ Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 236; Wit et al., *Ibid.*, p. 398.

²¹ 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화,” p. 92.

²² 『로동신문』, 1995년 1월 1일; Reuters, “UN Says North Korea Halted Nuclear Program,” *The New York Times* (November 29, 1994).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

하다고 불평하곤 했다. 물론 북한 역시 합의를 완전히 이행한 것은 아니었지만,²³ 1994년 합의에 따라 동결시켰던 핵 프로그램을 제2차 핵 위기가 불거질 때까지 재가동하지 않았던 것은 사실이었다.

북한 지도부의 대외인식은 2001년 1월 부시 행정부의 등장과 함께 과거로 회귀하기 시작했다. 올브라이트가 김정일을 “매우 실용적이고 신중한” 사람이었다고 표현했던 반면, 부시 대통령은 초기부터 김정일에 대한 반감을 숨기지 않았는데, 미국의 대북정책은 2001년 9월의 테러사건 이후 더욱 강경해졌다. 부시는 2002년 북한을 이라크, 이란과 함께 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정했는데, 이는 대북 강경책을 강화해갈 것임을 암시하는 것이었고, 그것은 ‘핵태세보고서’²⁴나 ‘미국국가안보전략’²⁵에서 구체화되었다.

클린턴 행정부와는 다른 부시 행정부의 강경책에 북한은 바로 대응하지 않고 일단 관망의 자세를 유지하고 있었다.²⁶ 하지만 변화된 미국의 대북인식에 대해 북한 지도부의 대미인식 역시 점진적으로 악화되는 현상은 불가피한 것이었다. 북한은 클린턴 행정부와 부시행정부를 비교하며, 부시의 ‘악의 축’ 발언에 대해 클린턴 행정부가 다져 놓은 핵과 미사일에 관한 합의 가능성을 폐기하는 것이라며 비판했다. 특히 ‘핵태세보고서’에 관해서는 양자합의를

23. Jonathan D. Pollack, “The United States, North Korea, and the End of the Agreed Framework,” *Naval War College Review*, Vol. 56, No. 3 (2003), p. 20. 당초 주장과는 달리 북한은 미국과의 외교관계 수립에 상당히 미온적인 태도를 보여 주었다. 내부적으로도 미국 대사관의 평양주재를 기피했었다고 한다. 황장엽, 『나는 역사의 진실을 보았다』 (서울: 한울, 1999), p. 315.

24. U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” (January 9, 2002).

25. The White House Office of the Press Secretary, *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002).

26. 『조선중앙통신』, 2001년 1월 25일, 2월 21일.

파기하고 핵 공격에 의한 정권교체를 의도하고 있다고 맹렬히 비난했다.²⁷

북·미 간 긴장의 악화 속에서 북한의 우라늄 프로그램에 대한 논란이 불거진 후, 제네바 합의는 2002년 10월 붕괴되었다. 미국은 북한이 제네바 합의를 근본적으로 위반했다며 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 중유공급을 중단시켰다. 이에 북한은 미국이 그동안 제네바 합의에서 유일하게 이행하던 사항을 폐기했다며 합의의 파기를 선언했다. 이후 북한은 의도적으로 핵 위기를 고조시키는 충돌정책을 시작했다.²⁸ 북한은 중유공급이 중단된 이후 핵 프로그램을 제네바 합의 이전 상태로 되돌리는 절차에 착수했다. IAEA의 봉인과 감시 장치를 제거한 후, 연료봉을 교체하였으며, 12월 31일 IAEA의 사찰단마저 추방한 후, 다음해 1월 10일 마침내 NPT에서의 ‘자동적이고 즉각적인’ 탈퇴를 선언하였다.

결국 북한은 북·미관계의 악화와 이로 인한 위협인식의 증가에 따라 의도적인 위기 고조를 시작한 것이다. 북한의 우라늄 프로그램에 대한 의혹은 클린턴 행정부 시대에도 존재했던 것이 사실이지만, 당시에는 북한이 유화정책을 펼치고 있었다는 점에서 북한의 정책변화는 역시 부시 행정부와와의 관계 악화에서 기인한 바가 크다. 제네바 합의의 붕괴와 부시 행정부의 대북 강경책은 북한 지도부에게는 분명 현상유지를 위협하는 중대한 요인이었다. 따라서 자신들의 입지를 지키려는 모험적인 핵 정책을 다시 추구하게 되

27. 『로동신문』, 2002년 1월 1일, 2월 1일, 3월 14일. 북한은 클린턴이 방북하지 않은 것을 매우 아쉬워했다고 한다. U.S. Senate, “Testimony of Donald P. Gregg before the Committee on Foreign Relations of the U.S. Senate,” (February 4, 2003).

28. 『로동신문』, 2002년 11월 22일, 12월 13일, 12월 23일, 12월 28일.

었다.

2002년 가을 제2차 핵 위기가 시작된 이후 부시 행정부에 대한 북한의 위협인식은 점점 악화되어 강경한 핵 정책을 가져왔는데, 특히 2003년 3월 미국이 이라크를 침공한 이후 더욱 악화되었다. 북한은 이전에도 미국의 군사적 움직임에 매우 민감하게 반응해 왔지만, 이라크 전쟁이 시작된 이후 북한은 이라크 상황을 북한의 상황과 대비시키면서 핵무기의 필요성을 강력하게 시사했다. 이라크 전쟁이 북한에게 더욱 위협적이었던 이유는 미국이 공개적으로 정권교체를 선언하고 있었기 때문이다. 미국이 이라크에서 정권교체를 위해 전쟁을 일으켰다면, 북한 또한 침공할 수 있다는 것이 북한 지도부의 분명한 인식이었다.²⁹ 당시 북한의 위협인식과 충돌정책은 2003년 8월 이후 개최된 6자회담에서도 분명하게 드러난다. 2004년 6월까지의 세 차례 6자회담에서 나타난 북한과 미국의 상반된 주장은 핵 문제에 관한 두 나라의 좁혀지지 않는 인식의 차이를 확인시켜 주었다. 북한은 미국이 대북 강경책을 중지하고 북한의 안보를 보장하지 않으면 협력하지 않을 것임을 분명히 했고, 미국은 북한 핵 프로그램의 ‘완전하고, 입증가능하고, 되돌릴 수 없는 폐기(Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement, CVID)’를 우선적으로 강조하면서 북한과의 직접적인 협상을 거부했다. 물론 6자회담을 통해서 핵 문제가 일부 해결되어지는 듯한 분위기도 있었지만, 북·미 간의 이견은 끝내 해소되지 못하고 곧 경색국면으로 복귀하곤 했는데, 이것은 2005년 8월 이후 벌어진 4~5차 6자회담에서 잘 드러난다. 9월 19일, 북한과 미국은 새로운

²⁹. 『로동신문』, 2003년 3월 18일, 3월 22일, 4월 19일.

합의를 이루며 공동선언문(Joint Statement)을 발표했지만, 합의 바로 다음날부터 갈등이 재현되고 이후의 회담이 결렬된 것은 핵 문제와 관련된 북·미관계의 난맥상을 여실히 증명하고 있다.³⁰ 부시 1기와 2기 외교팀의 대북정책에 일정한 차이가 존재한다고 하더라도, 미국의 대북 정책이 실질적으로 변화되지 않은 상황에서, 그리고 북한의 대미 인식이 근본적으로 변화하지 않은 상황에서 북한의 정책변화를 기대하는 것은 현실적으로 불가능하였다.

4. 9.19 공동성명, 2.13 합의 및 10.3 합의

한국 정부는 제2차 북한 핵 위기의 와중에 6자회담의 한 당사자로서 북·미 간 협상을 촉진시키기 위한 주도적 역할을 경주해 왔다. 그러나 현실적으로 각 국가들의 이해관계를 냉정하게 판단하여 행동하는 현실적 사고보다는 북한 핵 문제 타결과 남북한 관계 개선에 대한 열망에 사로잡혀 문제의 본질을 제대로 보지 못한 것이 사실이었다.³¹

이러한 문제점은 2005년 9월 19일 베이징 4차 6자회담의 공동성명 발표 이후 여지없이 드러났다. 당시 정동영 통일부장은 “6자 회담이야말로 평화와 위기의 갈림길에서 우리 스스로 결단하고 회담 타결을 이끌어 낸 역사적 의미가 있으며 한국외교의 승리”라고 강조했다.³² 하지만 ‘말 대 말’의 합의는 ‘행동 대 행동’의 이행으로 이어지지 못했다. 2007년 2월 13일 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초

³⁰ Philip P. Pan, “N. Korea Arms Talks End With Little Progress,” *The Washington Post* (November 12, 2005).

³¹ 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화.”

³² 『연합뉴스』, 2005년 9월 9일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

기조치' 합의가 이루어질 때까지 1년 반 가까이 북한 핵 문제는 다시 난항에 빠져 들었다. 이후 10.3 합의가 이루어졌지만,³³ 한국 정부를 비롯한 국내외의 소박한 낙관론과는 달리 합의와 갈등의 반복은 이상과 현실 사이의 괴리를 다시 한 번 보여주었다.

2.13 합의와 10.3 합의에도 불구하고 9.19 베이징 공동성명은 현실적으로 이행되기에 어려운 구조적 문제점을 가지고 있었기 때문에 북핵 문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수는 없었다. 미국의 세계전략을 고려할 때 6자회담에서 미국의 목표는 북한의 신속하고 검증 가능한 비핵화였다. CVID로 요약되는 미국의 정책은 북한이 과거와 현재의 모든 핵 프로그램과 핵무기를 신고 및 폐기하고 난 후에야 북·미관계 정상화 등 실질적인 보상이 현실적으로 가능하다는 입장이었다.³⁴ 따라서 9.19 공동성명의 첫 항인 북한의 핵 포기가 우선적으로 이루어져야 둘째 항인 북·미 간의 관계개선이 가능하고, 셋째 항인 대북 경제지원과 넷째 항인 한반도 평화체제 구축으로 진행될 수 있다는 것이었다.

북한의 입장은 6자회담에서 북·미관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 미국의 대북 핵 위협이 제거될 때 핵 프로그램과 핵무기를 포기할 수 있다는 입장이었다. 북한으로서는 먼저 핵무기를 포기하는 것은 어떠한 경우라도 받아들일 수 없으며, 대신 북·미 관계 개선, 대북 경제지원, 한반도 평화체제 구축이 이루어지면 북한의 핵 프로그램 포기를 논의할 수 있다는 원칙을 가지고 있었다. 사실

³³ 외교통상부, "9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치," 2007년 10월 3일.

³⁴ 실제 북한은 북·미 간의 합의 사항인 테러지원국 명단 삭제 등을 미국이 이행하지 않고 있다고 지속적으로 비난해 왔다. 『조선중앙통신』, 2007년 9월 3일, 10월 22일, 2008년 1월 4일.

북한은 핵 위기가 북한 스스로가 야기한 문제라기보다는 미국과 한국을 포함한 ‘조선반도’ 전체의 문제로 파악하고 있었다. 특히 ‘조선반도’ 핵 문제의 근원은 북한에 있는 것이 아니라 미국의 핵무기 반입과 대북 핵위협에 있다고 수차례 강조한 바 있다.³⁵ 이러한 관점에서 북한은 미국이 대북 적대시 정책을 포기하고 북한에 대한 핵 위협을 제거할 때 자신들의 핵무기를 포기할 수 있으며 그 과정에서 핵 포기에 대한 경제적 손실의 보상이 이루어져야 한다는 점을 강조한 것이었다. 이러한 북한의 입장은 핵협상과 그 합의 문에서 지속적으로 등장한다. 북한이 주장하는 소위 ‘행동 대 행동’의 원칙은 북한 핵 문제를 단계별로 동시이행하자고 주장하는 것인데, 이는 ‘말 대 말’의 원칙적인 합의 이후에도 이행문제가 해결되지 못할 경우 그 합의는 쉽게 붕괴될 수 있다는 점을 보여주는 것이었다. 따라서 2007년 2월과 10월 회담에서 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치와 2단계 조치에 합의했다고 할지라도 완전한 핵폐기의 길에는 아직 수많은 난관이 놓여있었다. 2.13 합의의 초기 조치 이행이 예정된 시한인 60일이 한참 지난 후에야 이행되었고, 2단계의 핵물질 신고목록 제출도 예정된 2007년 12월 31일의 기한을 넘겨 논란이 계속되었다는 점은 이를 잘 설명해 준다.³⁶ 북한에게 핵무기는 김일성-김정일 체제를 유지하는 마지막 보루이기 때문에 핵의 포기는 북한의 전략적 선택의 변화가 없이는 절대 협상의 대상이 될 수 없다. 또한 반테러전쟁과 대량살상무기의 확산방지에 전념하며 세계질서의 변환을 시도하고 있는 미국으로서도 북한의 핵 보유와 확산가능성은 절대 받아들일 수 있는 사항이었

35. 『조선중앙통신』, 2006년 10월 18일.

36. 『조선중앙통신』, 2008년 1월 4일.

다.³⁷ 따라서 핵동결-핵신고-핵폐기의 3단계 로드맵은 2008년까지 핵신고의 2단계에 도달했지만, 북핵 폐기문제가 본격적으로 논의 되는 3단계로 진입하지 못하고, 2008년 12월 이후 6자회담은 중단되었다.

5. 북핵 위기와 6자회담의 미래

베이징 6자회담은 2008년 12월 수석대표회의를 마지막으로 2011년 10월 현재까지 재개되지 않고 있다.³⁸ 6자회담은 그동안 많은 비판에도 불구하고 북한의 비핵화를 전제로 7년여 동안 지속되면서, 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의 등 다양한 합의문을 도출하며 끈질긴 생명력을 유지하였다. 하지만 핵폐쇄-불능화/신고-핵폐기라는 3단계 접근을 통해 북한의 비핵화를 시도하던 6자회담은 2008년 중반 이후 2단계 후반의 신고와 검증문제에서 이견을 드러내며 난관에 봉착하기 시작하였다. 이로 인해 국제사회는 북한의 비핵화 의지에 대해 재차 의혹의 눈길을 보내기 시작하였고, 2009년 5월의 제2차 핵실험은 이러한 의심에 쐐기를 박는 사건이 되었다. 6자회담은 북한의 비핵화를 전제로 관련 당사국들의 행동 대 행동(action for action)의 원칙하에 진행되었기 때문에, 북한의 비핵화 의지가 부정되는 순간 구조적으로 존재의의를 상실하게 된다. 따라서 2009년 이후 6자회담 무용론이 확산되었고, 국제사회는 북핵 문제를 협상보다는 제재로 접근하게 되었다. 더구나 2010년

³⁷ The White House Office of the Press Secretary, "President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD," (February 11, 2004).

³⁸ 외교통상부, "6자회담 수석대표회의 의장성명," 2008년 12월 11일.

3월의 천안함 사건과 11월의 연평도 포격은 그나마 존재하던 일부의 6자회담 재개 희망에 찬물을 끼얹었다.

하지만 2011년 들어 6자회담 재개 논의가 미약하나마 다시 수면 위로 부상하고 있다. 이명박 대통령은 2011년 외교통상부와 통일부 업무보고를 받는 자리에서 “북한의 핵 폐기를 6자회담을 통해 반드시 이뤄야 한다”고 언급하였다.³⁹ 북한의 비핵화 의지와 6자회담의 효용성에 대해 매우 부정적이었던 이명박 대통령의 인식과 정책을 고려할 때, 이는 상당히 이례적인 발언이었다고 할 수 있다. 물론 정부는 대통령의 발언이 원론적인 수준에서 6자회담과 협상에 의한 비핵화를 강조한 것이라고 해명하였고, 이 대통령 역시 신년 방송 좌담회에서 “6자회담이든 남북회담이든 북한이 자세를 조금 바꿔야 한다”고 지적함으로써, 6자회담과 북한의 태도에 대해 여전히 부정적인 시각을 가지고 있음을 재확인하였다.⁴⁰

하지만 2011년의 6자회담 논의는 국내에서 뿐만 아니라 미국의 대북정책 전환 가능성에 의해 지속적으로 불씨를 살려가고 있다. 1월 초 스티븐 보즈워스 미 국무부 대북정책 특별대표가 방한하여 한국 정부와 6자회담 재개 조건을 협의한 데 이어, 게이츠 국방장관과 스타인버그 국무부 부장관이 연달아 방한하여 6자회담 재개 가능성을 언급하였다. 특히 1월 19일 열린 미·중 정상회담에서도 오바마 미 대통령과 후진타오 중국 국가주석은 “6자회담의 조기재개를 위한 필요한 조치를 촉구한다”고 합의하였다.⁴¹

³⁹ 청와대, “통일부 업무보고 관련 브리핑,” 2010년 12월 29일.

⁴⁰ “이명박 대통령 신년 방송좌담회,” 『MBC』, 2011년 2월 1일.

⁴¹ The White House Office of the Press Secretary, “U.S.-China Joint Statement,” (January 19, 2011).

최근의 이러한 흐름은 2005년 9.19 공동성명 합의 이후 BDA를 통한 미국의 대북 금융제재로 1년 반 동안 중단되었던 6자회담이 2007년 2.13 합의로 부활하던 모습과 흡사하다. 2006년 10월 북한의 핵실험에도 불구하고 부시행정부의 대북정책 전환을 계기로 북·미 접촉과 6자회담이 극적으로 재개되었었다. 이는 천안함과 연평도 사건에도 불구하고 오바마 행정부의 대북정책 변화 여부에 따라 6자회담 재개가 가능할 수도 있다는 일부의 기대를 반영하고 있다. 또한 6자회담 참가국들이 9.19 공동성명의 기본원칙에 대해 근본적으로 부정하고 있지는 않으며, 6자회담이 2년이라는 오랜 기간 중단되었다는 점은 북핵 문제를 제재국면에서 다시 협상국면으로 옮겨가게 하는 추동력이 되고 있다.

하지만 6자회담이 3년 전 모습 그대로 돌아갈 수 없다는 점은 명백하다. 북한은 두 차례의 핵실험으로 증강된 핵능력을 과시하였고, 무엇보다도 북한이 새롭게 공개한 우라늄 프로그램은 북핵 문제가 과거의 플루토늄 프로그램과는 근본적으로 다른 양상을 띠게 될 것임 암시하고 있다.⁴² 오바마 행정부 역시 과거의 클린턴 행정부의 대북정책으로 그대로 되돌아갈 수는 없다. 1994년 제네바 합의와 2000년대 6자회담의 경험으로 인해 미국은 북한의 비핵화 의지와 가능성에 대해 강력한 교훈을 얻었기 때문이다. 따라서 핵 문제에 대한 북한 지도부의 의지에 근본적인 변화가 없을 경우 제네바 합의나 6자회담의 방식이 그대로 순조롭게 진행되기는 어렵다. 현재 북한 지도부는 핵 문제에 대해 전혀 다른 전략적 선택을 하지는 않은 것으로 판단되기 때문에, 현실적으로 북한의 비핵화 의지를

⁴²- Siegfried S. Hecker, "What I Found in North Korea," *Foreign Affairs* (December 19, 2010).

전제로 한 6자회담이 과거와 같은 방식으로 진행되기는 어렵다.⁴³

이처럼 6자회담의 효용성에 대한 부정적인 시각에도 불구하고, 올해 6자회담의 재개 가능성이 높은 이유는 관련 당사국들이 6자회담의 존재 자체를 부정하지는 않고 있기 때문이다. 또한 6자회담 이외에 북한의 비핵화를 다루는 다른 대안적인 틀이 존재하지 않기 때문에 6자회담에 대한 기대가 여전한 것이 현실이다. 무엇보다도 올해 6자회담의 재개 가능성이 높은 이유는 6자회담이 과거 이처럼 오랫동안 공전된 적이 없었기 때문이다. 2003년 이후 6자회담의 역사를 돌이켜 볼 때, 회담이 가장 오랫동안 중단되었던 기간은 1년 3개월인데, 2005년 9.19 공동성명 합의 이후 미국의 대북금융 제재로 인한 북·미 간 충돌로 중단되었다가 2007년 2.13 합의를 이끌어낼 때까지의 시기였다 ([표 II-1] 참조).

● 표 II-1 6자회담의 개최시기와 중단기간

개최시기	내용	중단기간
2003년 8월	1차 6자회담	최초
2004년 3월	2차 6자회담	7개월
2004년 6월	3차 6자회담	3개월
2005년 7~9월	4차 6자회담 (9.19 공동성명)	1년 1개월
2006년 12월~2007년 2월	5차 6자회담 (2.13 합의)	1년 3개월
2007년 3, 7, 9월	6차 6자회담 (10.3 합의)	지속
2008년 7, 12월	수석대표회의 (2단계 이행 논의)	10개월
2011년 12월	???	3년

출처: 외교통상부 홈페이지, <<http://www.mofat.go.kr>>.

⁴³- Jihwan Hwang, "Face-Saving, Reference Point and North Korea's Strategic Assessments," *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 49, No. 6 (2009).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

물론 과거의 역사가 현재에도 그대로 적용될 수는 없겠지만, 북핵 문제는 위기가 일정기간 지속된 이후 제재에 대한 피로감으로 협상의 논리가 부상하는 패턴을 지속적으로 보여주었다. 이러한 관점에서 다른 돌발변수가 없다면, 2008년 12월 수석대표회의를 마지막으로 중단된 6자회담이 3년여 지난 2012년 중에는 재개될 가능성이 높다고 예측된다. 사실 6자회담 재개 논의는 2009년 5월 북한의 제2차 핵실험 이후에도 지속적으로 이루어져 왔으며, 2009년 말에는 심지어 남북정상회담에 관한 논의도 시작되었다. 당시 북핵 문제는 제재국면에 따른 피로와 더불어 협상국면으로의 변화가 예측되었지만, 2010년 3월의 천안함 사건이라는 돌발변수와 이로 인한 남북관계의 경색이 6자회담의 재개 모멘텀을 압도했던 것이 사실이다.

6. 6자회담의 구조적 한계와 충돌

가. 6자회담의 구조적 한계: 북한의 핵 포기 의지의 부재

6자회담이 재개된다고 해도 이를 통해 북한의 비핵화를 이끌어 내기는 어렵다고 할 수 있다. 전술하였듯이 6자회담은 구조적으로 북한의 비핵화를 전제로 하기 때문에 북한이 핵 포기 의지를 명확히 하지 않는다면 협상은 다시 난관에 빠질 수밖에 없다. 하지만 현실적으로 북한의 지도부가 현재 핵을 포기할 가능성은 거의 없기 때문에 6자회담은 구조적인 한계를 가지고 있을 수밖에 없다.

북한은 한반도의 핵 문제가 북한의 핵무기 프로그램 때문에 발생한 것이 아니라, 애초에 핵무기를 한반도로 끌어들인 냉전기 미국의 핵정책과 대북 적대시정책에서 비롯되었다는 인식을 보여주

고 있다.⁴⁴ 따라서 한반도의 평화는 북한이 위협하는 것이 아니라 미국이 위협하고 있으며, 북한이 선군정치를 통해 강성대국을 이룩하여 대미억지력을 가짐으로써 한반도 평화가 유지되고 있다는 주장이다. 물론 북한은 자신들이 영원히 핵무기를 보유할 것이라고는 절대 주장하지 않는데, 그 논리는 “북한에 대한 미국의 핵위협이 제거되고 남한에 대한 미국의 핵우산이 더 이상 존재하지 않을 때 핵무기를 필요로 하지 않을 것”이라고 주장하는 것이다.⁴⁵ 이는 미국의 적대시정책과 핵위협이 근본적으로 제거되지 않는 한 북한은 핵무기를 절대 포기하지 않을 것임을 암시하고 있는 것이다. 따라서 현재 김정일 정권하에서 북한은 핵보유가 자신들의 국가안보와 정권안보에 대한 최후의 보루라 인식하며, 핵 문제를 먼저 양보하고 행동할 가능성은 거의 없다는 점을 보여준다. 이러한 관점은 “미국과의 외교관계 정상화 없이는 살 수 있지만 핵 억지력 없이는 살 수 없다”는 북한의 언급에서 분명하게 나타난다.⁴⁶

이처럼 6자회담은 그 다양한 합의에도 불구하고, 현실적으로 이행되기에 어려운 구조적 문제점을 가지고 있기 때문에 북핵 문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수 있을 지는 여전히 미지수다. 미국의 대외전략을 고려할 때 6자회담에서의 목표는 북한의 신속하고 검증 가능한 비핵화다. 하지만 북한의 입장은 6자회담에서 북·미관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 미국의 대북 핵 위협이 제

44. 김일성의 1994년도 신년사 참조, 『로동신문』, 1994년 1월 1일. 북한은 핵 문제에 있어서 미국의 책임성을 강조하기 위해 ‘북한 핵 문제(North Korean nuclear issue)’라는 표현을 쓰지 않고, ‘조선반도에서의 핵 문제(nuclear issue on the Korean peninsula)’라고 표현해 왔다.

45. 북한 외무성 담화문, 『조선중앙통신』, 2009년 1월 13일; 북한 외무성 기자회견, 『조선중앙통신』, 2009년 6월 13일.

46. 북한 외무성 기자회견, 『조선중앙통신』, 2009년 1월 17일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

거될 때 핵 프로그램과 핵무기를 포기할 수 있다는 입장이기 때문에 먼저 핵무기를 포기하는 것은 어떠한 경우라도 받아들이지 않을 것이다. 북한의 입장에서 6자회담은 한반도 전체의 비핵화에 합의한 것인데, 실제로는 북한의 비핵화만 압박한다는 인식을 가지고 있기 때문이다. 실제 북한은 2005년의 9.19 공동성명이 비핵화를 통한 관계개선에 합의한 것이 아니라 관계개선을 통해 비핵화를 약속한 것이라며 미국과 다른 인식을 보여주었다.⁴⁷ 이는 북한과 미국이 6자회담의 문서에 합의했지만, 그것을 전혀 다른 방식으로 해석하고 있다는 것을 의미하는데, 이러한 갈등은 6자회담이 참가국들의 갈등을 회피하기 위해 합의문을 모호하게 기술한 데서 발생한다.

나. 북한의 비핵화 대 한반도 비핵화/핵군축의 충돌

다른 한편, 2011년의 6자회담 협상을 더욱 어렵게 만드는 새로운 요인은 북한이 두 차례의 핵실험을 통해 스스로 핵무기 보유국의 지위를 주장하고 있다는 사실이다. 북한은 2006년과 2009년 두 번의 핵실험 과정에서 한반도 핵 문제의 핵심적인 이슈는 미국 핵무기 대 북한의 핵무기라는 인식을 보여주었다. 북한은 이제 핵무기 보유국(nuclear weapons state)이며, 이러한 사실은 미국이나 국제사회의 인정 여부와는 관련이 없다고 주장했다.⁴⁸ 이는 또한 북·미 관계가 외교적으로 정상화된다고 해도 북한이 더 이상 핵무기 포기 의사가 없음을 의미하는 것인데, 이러한 인식은 미국이 핵위협

47. 북한 외무성 담화문, 『조선중앙통신』, 2009년 1월 13일.

48. 북한외무성 기자회견, 『조선중앙통신』, 2009년 1월 13일.

을 하지 않고 안전보장을 해준다면 핵무기를 포기할 수 있다는 이전의 언급과는 상이한 것이다. 따라서 북한은 자신을 포함한 핵무기 보유국들 간의 핵군축 협상이 이루어져야 하며, 핵군축 협상이 한반도 핵 문제를 해결하기 위한 유일한 방법이라고 주장하고 있다. 북한은 이제 핵 문제를 핵 보유국 간의 주권평등의 시각에서 바라보고 있기 때문에, 6자회담에서의 핵 문제 해결은 점점 더 어려워지고 있다고 할 수 있다.⁴⁹ 북한은 6자회담을 핵무기 보유국들 간의 핵군축 협상장으로 이용할 가능성이 높지만, 다른 참가국들은 6자회담의 목표는 북한의 비핵화라고 인식하기 때문이다. 특히 미국은 북한을 핵무기 보유국으로 인정할 가능성이 거의 없으며, 오바마 행정부는 오히려 세계비확산레짐(global nonproliferation regime)을 강화해 나가려는 계획을 추진하고 있기 때문에, 6자회담에서의 북핵 문제는 더욱 더 커다란 충돌가능성을 가지고 있다.

⁴⁹ 북한외무성 담화문, 『조선중앙통신』, 2009년 3월 24일, 4월 14일.

Ⅲ. 북한의 핵능력과 대내외 핵 활용전략



1. 제1차 북핵 위기와 북한의 핵능력, 전략

북한 핵 문제는 1990년대 초반 발생한 제1차 북핵 위기를 기점으로 2002년 북한의 우라늄 프로그램에 대한 미국의 의혹으로 발생한 제2차 북핵 위기를 거쳐, 2006년의 제1차 북한의 핵실험 및 2009년 제2차 핵실험으로 진화한 바 있다. 이후 2010년 11월의 북한 우라늄 농축 프로그램(Uranium Enrichment Program, UEP)의 공개는 북한 핵 문제의 본질을 근본적으로 변화시킨 계기로 평가할 수 있다. 한반도를 중심으로 한 6자회담의 당사국들은 기존의 플루토늄 핵 프로그램의 틀을 벗어나 우라늄 농축 핵 프로그램 또한 논의해야 하는 본질적·구조적 변화에 직면하게 되었다.

1994년 10월 북·미 간 제네바 기본합의(Agreed Framework)가 도출됨으로써 1993년 북한의 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) 탈퇴선언으로 야기된 제1차 북핵 위기가 일단락되었다. 미국과 북한은 제네바 합의에서 북한의 핵동결, 핵사찰, 핵시설 해체에 대하여 미국이 경수로와 중유 지원 및 북·미관계 정상화를 추진하는 것을 합의하였다. 제1차 북핵 위기 이전의 경우 미국은 북한이 8~12kg 정도의 플루토늄을 5MWe 원자로에 작동시켜 연료봉을 꺼내서 얻은 양을 계산하였는데, 1994년 4월 당시 북한은 8,000개의 연료봉을 보유하고 있었다. 제1차 북핵 위기 시 북한의 핵능력에 대한 인식은 북한이 가지고 있는 재처리 시설에서 당시 보유한 8,000개 연료봉을 재처리했을 때 북한이 30~40kg 정도의 플루토늄을 가질 수 있다는 지역 안보에의 위협을 중심으로 평가되었다. 뒤에 서술하겠지만 북한의 핵능력은 두 차례의 핵 위기와 2차에 걸친 핵실험을 거치면서 더욱 강화되었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

제1차 북핵 위기 당시의 북핵 문제의 본질은 북한이 보유한 재처리 시설과 원자로, 그리고 북한이 원자로에서 꺼낸 연료봉 등 북한의 핵무기 프로그램 개발시도를 파악하고 제지하는 데 있었다.⁵⁰ 북한의 핵능력에 대한 당시 미국 측의 시각은 북한이 핵무기를 개발할 수 있는 초보단계에 도달해 있다는 것이었다.

제1차 북핵 위기는 국제사회에 본격적으로 북한 핵 문제가 대두 되게 된 배경이 되었으며, 이후 북한의 핵 프로그램에 대한 여러 논의가 진행되었다. 북한은 왜 핵무기 프로그램을 개발해 왔는가? 북한은 왜 핵무기를 포기하지 않는가? 북한 핵 문제의 근본적 해결책은 무엇인가? 북한의 핵 프로그램은 대내용인가 아니면 대외적 협상용인가? 한 가지 분명한 사실은 북한의 핵무기 프로그램은 하나의 목적을 달성하기 위한 수단이라는 측면에서 이해하기보다는 북한 지도부의 국가전략의 일환인 핵전략이라는 관점에서 이해되어야 한다는 것이다.

제1차 북핵 위기로 촉발된 북한 핵 문제와 이와 관련된 북한 지도부의 핵전략을 근본적으로 이해하기 위해서는 우선 북한의 핵개발 사례를 다른 국가들과의 비교를 통해 살펴볼 필요가 있다. 현재 전 세계적으로 핵을 보유한 국가는 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국과 NPT 체제 밖에 있는 인도, 파키스탄, 이스라엘의 총 8개국이다. 그런데 지난 20세기에 국가적 차원에서 핵을 개발하려고 했던 아르헨티나, 호주 등의 경우는 결국 핵개발 전략을 포기하게 되었고, 이들 지도부의 초기 핵개발 전략은 국가적 위신(pride)과 안보

⁵⁰ 신옥희·조동준 편, 『구술사료선집 7: 고위관료들, 북핵 위기를 말하다』 (서울: 국사편찬위원회, 2009), pp. 4~12.

불안(fear)이라는 두 가지 요소로 설명 가능하다.⁵¹ 전 세계적인 핵 비확산 움직임과 핵 보유국 발생의 추세를 분석하면서 주목해야 할 사실은 핵무기 제조능력을 보유한 잠재적 핵국가와 실제 핵무기 프로그램을 보유하고 있는 실질적 핵국가의 격차가 더욱 증가했다는 점이다. 다시 말하면, 핵 보유국이 될 수 있는 능력을 가진 모든 국가가 핵국이 되는 것은 아니며, 더욱이 극소수의 국가만 실제적 핵 보유국이 된다는 점이다.⁵² 이러한 전 세계적인 핵 보유국 현황과 잠재적 핵 보유국과 실제적 핵 보유국의 증가하는 격차를 생각해 볼 때, 북한의 핵무기 프로그램은 대내적으로는 핵보유를 통한 국가 위신 강화와 체제 공고화의 역할을, 대외적으로는 재래식 무기의 열세를 보완하고 안보강화의 수단으로서의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 제1차 북핵 위기 이후 동북아 지역의 정세와 미국의 대북정책, 그리고 남북관계 등의 변수가 북한 지도부의 대내적 혹은 대외적 핵전략의 방점을 각각 다르게 유도했을 뿐인 것이다. 따라서 제1차 북핵 위기는 대내외적으로 핵무기 프로그램을 국가전략의 차원에서 개발하고자 하는 북한 지도부의 강력한 의지를 드러내준 계기가 되었다고 평가할 수 있다. 제1차 북핵 위기 이후 북한 지도부의 핵전략은 북한의 국내정치적 상황과 연계하여 대외협상을 유도하는 ‘핵무기 효용론’의 관점으로 파악된다. 이러한 핵무기 효용론의 시각은 이후 1990년대 북한 경제의 붕괴와 위기 속에서 더욱 강화되는 추세를 가지게 된다.

⁵¹ Jacques E. C. Hymans, *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

⁵² 1950년 이후 실질적 핵 보유국 수와 잠재적 핵 보유국 수의 간격이 전반적으로 증가하고 있다. 구체적인 자료는, Hymans, 위의 책, p. 4 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

2. 제2차 북핵 위기와 북한의 핵능력, 전략

미 국무부가 2002년 평양을 방문한 켈리(James A. Kelly) 국무부 차관보의 방북결과 발표를 통해 제기한 북한의 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium, HEU) 프로그램 의혹에 의해 제2차 북핵 위기가 촉발되었다.⁵³ 북한은 이듬해인 2003년 외무성 담화를 통해 공식적으로는 HEU 의혹에 대해 부인하였고, 한국의 노무현 정부 또한 북한의 HEU 문제에 있어서는 그 존재를 인정하지 않았다. 하지만 제2차 북핵 위기 직후인 2002년 12월 미 CIA는 북한이 2005년부터 고농축 우라늄을 통해 연간 2개의 핵무기를 제조할 수 있을 것이라고 추정하였다.⁵⁴ 북의 HEU에 대한 의혹으로 미국은 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)를 통한 대북 중유공급을 중단하고, 북한은 이에 반발하여 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA) 사찰단을 추방하고, 이후 NPT 탈퇴를 선언하였다.

2002년 10월 북한의 고농축 우라늄에 대한 의혹에서 출발한 제2차 북핵 위기 이후 결국 2010년 11월 북한을 방문한 미국의 핵과학자 지그프리드 헤커(Siegfried Hecker) 박사에 의해 북한의 UEP 의혹이 현실로 드러남으로써 북핵 문제는 새로운 전기를 맞게 되었다. 북한의 연평도 도발 직전인 11월 20일 헤커 박사에 의해 북의 우라

⁵³ 당시 평양을 방문한 켈리 차관보의 HEU 의혹 제기에 대해 강석주 외무성 제1부상은 “그보다 더한 것도 가질 수 있다”는 발언을 한 것으로 알려져 있고, 미국은 이를 북한이 새로운 핵 프로그램 개발을 시인한 것으로 간주하였다.

⁵⁴ Larry A. Niksch, “North Korea’s Nuclear Weapons Program,” *CRS Report for Congress*, RL33590 (October 5, 2006), p. 11.

늄 농축시설 및 2,000개의 원심분리기에 대한 증언이 나왔고, 한국 또한 22일 북한의 우라늄 농축 프로그램 발표 사실을 일제히 보도하였다.⁵⁵ 북한의 농축 우라늄 시설과 원심분리기 발표에 대한 반응으로 미국은 대북정책 특별대표인 스티븐 보즈워스(Stephen Bosworth)를 급파하여 한국, 일본, 중국을 차례로 방문하게 했다. 한 북한 전문가는 북한의 우라늄 농축시설이 사실로 드러난 현상에 대해 “북핵 문제의 판도라의 상자가 열린 것”이라고 표현한 바 있다.⁵⁶ 북한 핵 문제 해결방법에 대한 본질적 변화의 논의는 더욱 시간을 두고 진행되어야 할 과제이겠지만 분명한 것은 그동안 플루토늄 핵 프로그램의 동결, 불능화와 신고, 폐기를 목표로 논의되던 6자회담의 틀은 북한의 우라늄 농축 프로그램에 대한 논의 또한 추가해야 할 본질적인 변화의 상황에 직면하게 되었다는 점이다.

제2차 북핵 위기 당시 북한은 소량의 플루토늄을 보유하고 있었으며, 켈리 차관보의 방북 이후 2002년 12월 21일 영변 5MWe 원자로 봉인 제거, 22일 8,000여 대의 폐연료봉이 저장되어 있는 시설의 봉인 제거, 23일에는 핵을 재처리할 수 있는 영변 방사화학실험실 봉인을 제거하였다. 또한 2003년 1월 10일 북한은 NPT를 탈퇴하였다. 제2차 핵 위기의 발생과 이와 관련된 각국의 조치들, 특히 북한의 대응은 미국 부시 행정부의 강압 외교 및 이에 대한 북한의 대응전략의 틀에서 설명할 수 있는 측면이 분명히 있다.⁵⁷ 또한 북

⁵⁵ 『조선일보』, 2010년 11월 22일.

⁵⁶ 윤덕민, “북한의 우라늄 농축 프로그램과 대응방향,” 『주요국제문제분석』 2011-15 (외교안보연구원, 2011), p. 13.

⁵⁷ 김성만, “부시행정부의 대북 ‘강압외교’와 북한의 ‘대응전략’에 대한 연구,” (연세대학교 박사학위논문, 2010), pp. 59~76.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

한은 국제비확산체제의 틀을 벗어나 북한의 무조건적 무장해제를 의미하는 비핵화에 동의할 수 없다는 의사를 분명히 하기에 이르렀다.⁵⁸ 제2차 북핵 위기 이후 북한에 존재하지도 않는 HEU 의혹을 제기하여 북·미 제네바 합의를 파기한 미국 측에 책임을 전가하는 논의들도 분명히 존재하였다. 하지만 2010년 11월에 드러난 것처럼 북한의 우라늄 농축 프로그램의 존재는 북한 지도부가 꾸준히 그리고 전략적으로 핵 프로그램을 개발해 왔음을 보여주는 결정적인 증거가 되었다. 또한 1990년 초로 그 기원을 찾을 수 있는 북한의 우라늄 농축 프로그램의 역사는 북한 지도부의 UEP에 대한 집요한 의지를 보여주는 것이기도 하다.⁵⁹

제2차 북핵 위기를 계기로 북한은 본격적으로 NPT 체제 밖에서 자국의 핵무기 프로그램을 통한 효용성 확보에 주력하게 되었다.⁶⁰ 북한은 북한의 핵 프로그램 개발의 심각성을 자각하고 제재와 압박으로 대응하는 미국을 중심으로 한 국제사회의 반응 속에서 ‘전략적 모호성(strategic ambiguity)’에 기초한 NCND(Neither Confirm Nor Deny)로 일관하며 이후 핵무기를 활용한 ‘벼랑끝 외교(brinkmanship diplomacy)’ 전술을 지속적으로 추구하게 된다.

58. NPT에서 탈퇴한 당일, 북한은 조선중앙통신을 통해 다음의 정부성명을 발표하였다. “국제원자력기구는 결의에서 핵무기전파방지조약 탈퇴효력 발생을 임시 정지시킨 우리의 특수 지위를 무시하고 우리를 죄인 취급하면서 핵계획을 검증 가능한 방법으로 즉시 포기하라고 강박하였다. 그 결의를 이행하지 않으면 유엔 안전보장이사회에 넘겨 제재를 가할 것이라는 최후통첩까지 하였다. 공화국 정부는 ‘필요하다고 인정하는 기간만큼 일방적으로 임시 정지’시켜 놓았던 핵무기 전파방지조약으로부터의 탈퇴의 효력이 자동적으로 즉시 발생한다는 것을 선포한다.” 『조선중앙통신』, 2003년 1월 10일.

59. 전성훈, “북한의 우라늄 농축 프로그램 공개: 그 의미와 교훈,” (Online Series, CO 10-42, 2010).

60. 2003년 1월 10일 이후 북한은 NPT에 가입하였다가 탈퇴한 최초의 국가가 되었다.

한편, 두 차례에 걸친 북핵 위기로 북한 핵 문제가 본격적으로 국제사회의 비확산 논의의 중심을 차지하면서, 다양한 해결방법이 제시되어 왔다. 그런 논의들의 특징 중 하나는 북핵 위기의 근본 원인을 주변국의 대북정책, 특히 미국의 대북정책에서 찾으면서 해결점을 찾아 왔다는 점이다. 이러한 관점은 또한 한국 정부가 지난 20여 년의 북핵외교를 돌아보면서 향후 어떠한 대북정책을 통해 북한 핵 문제를 해결할 것인가의 문제와도 직결된다. 부시 행정부 시절 국가안전보장회의(NSC) 아시아담당 보좌관이었던 빅터 차(Victor Cha)의 표현을 빌리면 강한 포용정책(hawk engagement)이 북한 정권을 다룰 수 있는 가장 강력한 정책이다.⁶¹ 강한 포용정책이란 북핵 문제 해결을 위해 기본적인 기조는 포용으로 하되, 채찍과 제재를 동반하는, 즉 ‘북한의 나쁜 행동에 대해서는 보상하지 않겠다’는 전제를 동반한 정책이다. 실제로 부시 행정부 당시 북한 핵 문제의 근본적인 원인이 미국의 ‘대북 적대시 정책’에 있다고 주장하는 국내의 여러 논의들이 존재했는데, 이러한 주장들은 이후 두 차례에 걸친 북한 핵실험의 사례를 통해 다시금 시험대에 오르게 된 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

⁶¹ Victor Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June, 2002), pp. 79~92.

3. 제1·2차 북한의 핵실험과 북한의 핵능력, 전략

가. 제1차 북한의 핵실험과 북한의 핵능력, 전략

(1) 핵능력

2006년 10월 제1차 북한 핵실험을 통해 드러난 북한의 핵능력은 북한 지도부가 플루토늄 개발을 통해 5~8개의 핵무기를 제조할 수 있는 플루토늄 30~50kg을 보유한 것으로 파악되었다.

핵능력(nuclear capability)이란 “핵물질을 생산하고 이를 무기화 해서 핵장치를 제조하는 데 필요한 기술적 지식, 생산시설 및 필요한 원료물질을 갖춘 능력”으로 정의된다.⁶² 정보의 불확실성으로 인해 북한의 핵능력을 측정하는 기준과 평가는 다소 모호할 수 있지만 2006년과 2009년의 두 번의 핵실험 이후 북한의 핵능력은 일정한 궤도에 오른 것으로 평가된다.

첫째, 북한의 핵능력을 점검하기 위하여 두 종류의 핵물질인 고농축 우라늄(HEU)과 플루토늄(Plutonium, Pu)을 나누어 분석할 필요가 있다. 북한의 플루토늄 핵 프로그램은 이미 6자회담 틀 속에서 활발하게 논의되었던 것이 사실이나, 전술하였듯이 2002년 켈리 차관보의 방북 이후 제기되었던 북한의 우라늄 농축 프로그램 의혹은 북한의 전면 거부로 인하여 사실상 논의되지 못하였다. 한편, 2010년 11월의 북한의 우라늄 농축 프로그램 공개는 북한 핵 문제의 본질을 한층 복잡하게 만들었다. 즉, 기존의 플루토늄 핵탄두 중심의 6자회담의 틀은 이제 북한의 우라늄탄에 대한 논의까지 확대해야 하는 과제에 직면하게 되었다.

⁶² 전성훈, “북한의 핵능력과 핵위협 분석,” 『국가전략』, 제11권 1호 (2005), p. 8.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

우리늄탄은 플루토늄탄과 달리 지하 핵실험 과정을 거칠 필요도 없고, 소형화에 용이하다는 점이 또한 특징이다. 또한 우리늄탄은 플루토늄탄과는 달리 제조과정이 용이하기 때문에 핵개발 과정을 모니터링하기가 쉽지 않다.⁶³ 하지만 북한의 농축우리늄 프로그램의 공개가 기존의 플루토늄 핵무기의 포기를 의미하는 것은 아니다. 우리늄탄의 플루토늄 핵개발에 대한 상대적 우위에도 불구하고 현대적 핵무기들의 추세가 플루토늄을 기반으로 한 정교화(sophistication)를 추구하고 있다는 점⁶⁴에서 북한 또한 우리늄과 플루토늄을 동시에 추구하는 전략을 구사할 것으로 판단된다.

북한의 핵물질 보유에 대해 정확한 정보를 제공하기는 어렵지만 1992년 이전 북한이 분리한 플루토늄과 제네바 합의서 채택 기간을 제외하고 2002년 이후 다시금 분리하기 시작한 플루토늄의 양은 매우 한정된 양(a very small number)의 핵무기를 제작하기에 충분한 양이며 북한이 보유한 플루토늄을 통해 실행 가능한(deliverable) 핵무기를 만들 능력을 가지고 있다는 것이 정설이다.⁶⁵ 다만 정확하게 얼마만큼의 플루토늄을 소유하고 있는지, 이미 핵무기를 제조했는지에 관한 사항은 확인할 방법이 없는 실정이다. 이러한 맥락에서 북한은 특히 2012년을 강성대국의 원년으로 선포하고, 우리늄 프로그램과 플루토늄 프로그램을 함께 개발시키고 있으며, 지난해 7월 착공된 영변 지역 실험용 경수로 건설도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

63. 외교안보연구원, 『2011 국제정세전망』 (서울: 외교안보연구원, 2010), pp. 42~43.
 64. 윤덕민, “북한의 우리늄 농축 프로그램과 대응방향,” p. 13.
 65. “North Korea’s Weapons Programme: A Net Assessment,” *An IISS Strategic Dossier* (London: International Institute for Strategic Studies, 2004), p. 48.

둘째, 핵능력 측정 기준 중 하나가 핵장치의 소형화·경량화를 통한 소형 핵탄두 및 미사일 탑재 기술의 개발이라고 정의했을 때, 북한의 경우 보유한 핵물질의 양을 줄이는 소형화의 경우 일정 부분 목표를 달성한 것으로 이해할 수 있으나, 무게와 부피를 줄이면서도 파괴력을 유지하기 위해 보다 정교화된 기술을 요구하는 경량화에는 아직 도달하지 못한 것으로 볼 수 있다.⁶⁶

북한의 소형 핵탄두 기술개발과 관련하여 탄도 미사일 개발도 운반수단의 측면에서 핵능력을 측정할 수 있는 요소이다. 하나의 예로 2010년 10월 10일 노동당 창건 기념일 군사 퍼레이드에서 선보인 무수단 미사일의 성능을 참고할 필요가 있다. 무수단 미사일은 사정거리 3,000km 이상의 중거리 탄도 미사일(Intermediate Range Ballistic Missile, IRBM)로 분류되며, 한반도를 중심으로 한 영역에 있어서 일본을 포함하여 광의 미 공군기지까지 도달 가능하다.⁶⁷ 2007년 무수단 미사일이 이미 실천 배치되었고, 북한이 2006년 대포동 2호 시험 발사에 이어, 2009년 4월 장거리 로켓을 발사한 점을 감안할 때, 북한의 장거리 탄도 미사일(Inter-Continental Ballistic Missile, ICBM) 기술 안정화 및 소형 핵탄두 탑재는 동북아시아 안보에 가장 큰 위협이 될 수 있다. 또한 비슷한 시기에 각각 핵실험과 미사일 시험 발사를 반복했던 점 역시 북한의 핵개발이 탄도 미사일 개발과 밀접한 연관 속에 진행되고 있다고 보아야 한다.

결국, 북한의 핵능력은 동북아시아 안보에 미치는 전체적인 영향을 중심으로 분석될 필요가 있다. 특히, 향후 6자회담 틀 속에서 북한이 보유한 핵무기 프로그램의 성격과 동북아 안보에 미치는 영향이 함께 고려되어야 한다.

66. 전성훈, “북한의 핵능력과 핵위협 분석,” p. 16.

67. 국방부, 『2010 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2010), p. 28.

(2) 핵전략

북한 핵전략의 핵심은 ‘전략적 모호성(strategic ambiguity)’이다. 국제사회가 북한의 핵 프로그램에 대해서 여러 증거와 정황을 파악하고 있지만, 북한문제 일반이 그렇듯이 정확한 정보와 자료의 부족으로 북한의 핵 프로그램 자체에 대한 정확한 평가가 불가능하기 때문이다. 북한의 핵 프로그램과 관련된 여러 보고서에서도 북한발 핵위협에 대한 다양한 분석이 존재하지만 결정적으로 정확한 검증이 어렵다는 점이 한결같이 지적되고 있다.⁶⁸ 역으로 북한은 이러한 점을 적극 활용하여 모호함을 이용한 충격요법을 핵과 관련된 주전략으로 삼고 있다.⁶⁹ 이러한 전략적 모호성의 효과는 사실상 제1차 북핵 위기 당시 미국이 북핵 문제에 관련하여 가지고 있었던, ‘북한이 하나 혹은 두 개의 핵무기를 제조할 수 있는 플루토늄을 확보하고 있다’는 인식이 존재하는 한 사실 여부를 떠나서 북한에게는 핵 프로그램을 통한 안전보장 획득을 어느 정도 가능케 하는 측면이 있다.⁷⁰

한편 제1차 핵실험을 중심으로 한 북한의 핵전략을 분석함에 있어 고려해야 할 요인 중 하나는 북·중관계의 동화이다. 2006년 10월 핵실험 당시 북·중관계의 긴밀성에도 불구하고, 북한은 20분 전에 중국에 핵실험 사실을 통보하는 등 중국 지도부에 북한발 충격을

⁶⁸ 최근의 한 예로 *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Sweden: SIPRI, 2011), p. 14 참조.

⁶⁹ 물론 1, 2차 핵실험을 거치면서 NCND 전략은 더 이상 유효하지 않다고 볼 수 있으나 2010년 11월 북의 우라늄 농축 프로그램 공개에서 볼 수 있듯이 ‘전략적 모호성’을 이용한 충격요법은 여전히 북한 핵전략의 전형적인 한 패턴으로 볼 수 있다.

⁷⁰ “North Korea’s Nuclear Weapons Programmes,” p. 47.

안겨 주었다. 북한의 제1차 핵실험 결과 유엔 안보리는 만장일치로 대북제재 결의안 1718호를 통과시켰다. 북한의 핵실험을 통해 드러난 북한 지도부의 대중전략은 중국에 대한 과도한 의존을 경계하고, 중국에 대하여 독립적 공간을 확보하겠다는 의지로 볼 수 있다. 실제로 북한 지도부가 과도한 중국 의존을 경계하고, 중국위협론의 관점에서 북·중관계를 바라보는 측면도 분명히 존재하고 있다.⁷¹ 이처럼 핵실험을 통해 보여진 북한의 전략은 내부적 단합 및 공고화를 추구하는 동시에, 모호성의 전략을 통해 주변국들에게 강력한 정치적 메시지를 전달하는 데 그 목적이 있었다고 볼 수 있다.⁷²

북의 제1차 핵실험 이후 중국은 외교부 성명을 통해 북한이 “제멋대로 핵실험을 했다”는 표현을 쓰면서까지 강한 분노를 표출한 바 있다.⁷³ 북한의 핵실험은 2005년 후진타오 주석의 북한 방문 이후 본격화된 양국의 경제협력에 타격을 주었으며, 중국은 이후 유엔 대북결의안 동참, 북한의 해외자금원이었던 방코델타아시아(BDA) 은행에 대한 압박 시행 등 대북 강경정책을 추구하였다. 북한은 이러한 위협을 감수하면서까지 핵실험을 감행했으며, 이후 국제사회의 제재에 직면하게 되었다. 이러한 관점에서 만약 북한이 체제의 안정을 위해 주변 환경 개선을 추구했다더라면 핵실험을 하는 일은 없었을 것이다. 다시 말하면, 북한의 핵실험은 동북아

⁷¹ Hyung-min Joo, “Is North Korea Putting All of the Eggs in One Basket?” *North Korean Review*, Vol. 7, No. 1 (Spring 2011), pp. 21~35.

⁷² 물론 북한의 핵실험을 주변국에 대한 전략적 시그널로만 분석하기에는 한계가 있다. 플루토늄 핵 프로그램은 주기적으로 실험을 해야 하는 기술적 측면도 분명히 존재하기 때문이다.

⁷³ 『연합뉴스』, 2011년 9월 4일.

안보지형에 심각한 위협을 초래하는 계기가 되었으며, 핵실험 이후 북한의 핵 프로그램 추구가 위협 수위에 도달했음을 한반도의 주변국과 국제사회가 자각하게 되었던 것이다.

나. 제2차 북한의 핵실험 이후 북한의 핵능력, 전략

2009년 5월 제2차 북한 핵실험은 북한의 핵개발이 단순히 미국 혹은 주변국과의 협상용이 아니라 대내적인 이유와 명분을 보유하고 있음을 극명히 드러내주었다.

(1) 핵능력

2006년 10월과 2009년 5월의 양차 핵실험에서 사용된 플루토늄을 감안하지 않았을 때 전반적인 북한의 플루토늄 보유량은 30~50kg으로 평가된다. 이는 하나의 핵무기 당 필요한 플루토늄 양을 6kg으로 계산했을 때, 5~8개의 핵무기를 제조할 수 있는 양이다.⁷⁴ 2009년의 제2차 핵실험은 제1차 핵실험에 비해 폭발규모가 5~20배였으며, 이는 북한의 제2차 핵실험이 제1차 핵실험에 이은 두 번째 핵실험이라는 측면보다는, 보다 근본적인 측면에서의 질적인 변화를 의미하는 주요한 사건이라는 해석이 가능하다.⁷⁵

⁷⁴ 그러나 2006년 10월의 핵실험에서 약 5~6kg, 2009년 5월의 핵실험에서 추가적 양의 플루토늄이 사용된 점을 감안하면, 2011년 1월 기준, 북한이 보유한 것으로 보이는 플루토늄 양은 24~42kg 즉, 4~7개의 핵무기를 제조할 수 있는 능력을 가진 것으로 평가된다. Mary Beth Nikitin, "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues," *CRS Report for Congress*, RL34256 (January 20, 2011), p. 5.

⁷⁵ 한승주 전(前) 외무장관은 제2차 북핵실험 직후의 한 인터뷰에서 북한의 제2차 핵실험을 'Game Changer'라는 개념으로 설명하였다. 이 개념은 점진적 변화가 아닌 근본적인 틀을 바꾼다는 의미로, 북의 핵실험이 미국과 핵 보유국 對 핵 보유국의 협상들을 의도하는 것이라는 분석을 하였다. 『조선일보』, 2009년 5월 26일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

6자회담이 2008년 12월 이후 공전되면서 지지부진하던 북핵 문제의 양상은 2010년 11월의 북한의 우리늄 농축 공장 공개로 인하여 근본적인 해결책을 요구하게 되었다. 특히 북핵 문제의 질적인 변환을 가져온 작년 11월의 북한의 우리늄 농축 시설 공개는 기존의 플루토늄 핵 프로그램 중심의 북한 핵능력 평가가 본질적인 한계에 직면했음을 보여주었다. 결국 북핵 문제와 관련하여 6자회담 관련국들의 정책적 돌파구 마련이 시급하다고 볼 수 있다. 한국과 미국은 제42차 한·미 안보협의회의(Security Consultative Meeting, SCM)에서 ‘확장억제위원회’ 구성에 합의하고 논의에 돌입함으로써 북한의 핵무장국기화를 최소한 논의 차원에서는 전제하고 한반도 평화 구상안을 협의하고 있다고 파악된다. 한편, 미국이 북핵 문제를 다룸에 있어 비핵화 목표의 전단계로서 북한이 현재 보유하고 있는 핵능력을 인정하는 전제에서 핵 문제 해결에 진전을 모색하는 방안도 현 난관을 극복하는 대안으로 제시되고 있기도 하다.⁷⁶ 대북정책에 대한 무수한 논의에도 불구하고 결국 핵심은 북한 내부의 상황 및 대외 인식에 따른 북한 지도부의 핵전략의 변화가 관건이라고 볼 수 있다. 지난 북핵 외교 20년의 역사는 북한 내부의 변화 없이는 북핵 문제 또한 변화할 수 없다는 점을 여실히 보여주었다. 따라서 향후 한반도를 중심으로 한 주변국들의 대북 정책은 북한 내부의 상황 변화에 따른 다양한 변수들을 고려하여 핵 문제 해결에 전력을 기해야 하는 과제를 안게 되었다.

⁷⁶-Ferial Ara Saeed, "Redefining Success: Applying Lessons in Nuclear Diplomacy from North Korea to Iran," *Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives*, No. 1 (Washington D.C.: National Defense University Press, 2010). Saeed는 이러한 미국의 전략을 'Nuclear Pause'라고 표현하고 있다.

(2) 핵전략

최근 위키리크스를 통해 공개된 외교문서에 의하면 북한은 제2차 핵실험 시작 25분 전 평양 주재 중국 대사관에 핵실험 사실을 통보하였다. 또한 김정일 국방위원장은 2009년 “중국을 믿지 않는다”는 발언을 한 것으로 전해진다.⁷⁷ 상기 예에서 볼 수 있듯이 북한의 핵실험은 주변국의 의사와는 상관없이 독자적으로 행해진 것임을 알 수 있다. 북한의 핵실험은 대내적 핵무기 프로그램의 필요성과 동기, 그리고 대외적 협상 및 생존전략이 종합되어 이루어진 국가적 과제였다. 제2차 핵실험 이후 특히 북한의 핵전략은 대내적 측면과 대외적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한의 대외적 핵전략을 분석할 필요가 있다. 북한이 핵개발의 주요 원인으로 제시해 온 미국의 ‘대북 적대시 정책’과 이의 해결책으로서의 미국의 안보 공약(security guarantee)에 대한 주장은 핵 문제와 관련하여 북한의 전통적 전략의 한 축을 이룬 것이 사실이다. 이와 관련하여 지난 4월 말 북한을 방문한 전 미대통령 지미 카터의 발언이 북한의 입장을 대변하는 것이라고 비판을 받은 예가 있다. 카터는 북한 방문 당시 그의 블로그에 올린 글을 통해 북핵 문제의 해결책으로 북한에 대한 미국의 안보 공약이 필요하다고 주장한 바 있다.⁷⁸ 카터의 이러한 발언은 인도주의적 목적을 가지고 북한을 방문한 카터 개

77. 『국민일보』, 2011년 9월 4일.

78. Jimmy Carter's blog from North Korea, <<http://www.theelders.org/print/media/news/jimmy-carter-log-north-korea>> (검색일: 2011.4.28). 원문은 “[T]he North wants to improve relations with America and is prepared to talk without preconditions to both the U.S. and South Korea on any subject. The sticking point ... is that they won't give up their nuclear programme without some kind of security guarantee from the u.s..”

인의 의견이든 엘더스 그룹(The Elders)의 입장이든지 간에 북한의 전형적인 전략적 논리를 대변한 한 예이다.

특히 주목할 점은 2009년 5월 제2차 핵실험 이후 북한은 공공연히 ‘핵 보유국’임을 주장하며 미국과의 ‘핵군축 협상’을 요구하고 있다는 것이다. 이에 더하여 북한은 6자회담의 근본적 목표인 북한의 비핵화에 대응하여 비핵화 논의 이전에 북·미 평화협정 체결이 필요하다고 주장해왔다. 6자회담과 관련된 2010년 북한 외무성의 언급, “당사자들이 총부리를 겨눈 교전상태에서는 언제라도 상대방에 대한 불신을 가질 수 있으며 비핵화는커녕 회담자체가 순조롭게 추진될 수 없다”에서도 드러나듯이 다른 6자회담 참여국들의 비핵화 의제에 대하여 북한이 먼저 북·미 평화협정이 우선이라는 입장 혹은 최소한 인식을 가지고 있음은 분명해 보인다.⁷⁹ 이러한 북한의 대외 특히 대미 핵전략은 북한이 핵 보유국 지위를 기정사실화하여 향후 북·미관계에서의 유리한 고지를 선점하기 위함이다. 다시 말하면, 이 경우 북한의 핵전략은 핵무기 보유 그 자체보다도 국제무대에서의 협상 카드로서의 특성이 강하다고 할 수 있다. 북한의 두 차례에 걸친 핵실험은 동북아 지역 내 심각한 안보 불안감을 조성하였다. 북한 핵 문제의 근본 원인이 북한 내부적 요인이든 외부적 안보 불안감이든 상관없이 가장 핵심적 사항은 북한 핵 문제 해결이 없이는 동북아 지역의 안보 딜레마는 해결될 수 없다는 동북아 국가들의 인식이다.

한국 정부는 이점에 착안하여 원칙적인 대북정책을 통해 북한의 ‘비핵화’라는 대명제를 제시하고 이의 효과적 달성을 위한 다양한

⁷⁹ 한동호, “미국과 북한의 대외전략으로서 한반도 평화체제와 6자회담 논의,” 『2010년 정책연구과제』 (서울: 외교안보연구원, 2011), p. 11.

정책수단을 개발하였다. 하지만 북한은 비핵화 논의 자체에 대하여 자국의 생존과 안보에 직결된 문제라는 인식 속에 이에 상응하는 대가 없이 협상에 응할 수 없다는 현실주의적 협상 양태를 보이고 있는 실정이다. 또한 한편에서 협상과 대화가 진행되는 와중에서도 핵실험과 미사일 발사를 감행하는 등 전통적인 벼랑 끝 외교를 통한 강온양면 전략을 변함없이 구사하고 있다. 2009년 5월 제2차 북한 핵실험은 4월의 미사일 발사에 이은 연속선상에 있었으며, 북한은 생존을 위해 핵무기를 포기할 수 없다는 강한 의지를 보여주었다.

결국 제2차 핵실험 이후 북한은 두 번의 실험을 통해 배양된 자신감을 바탕으로 사실상 ‘핵 보유국’ 지위를 승인받으려 하고 있으며, 이에 따라 북한의 비핵화 협상이 아닌 미국과의 핵군축 협상을 중심으로 향후 북핵 문제가 해결되어야 한다는 입장이다. 또한 북한은 비핵화 논의 이전 평화체제 및 북·미관계 정상화라는 전통적 아젠다를 지속적으로 제시하고 있는 실정이다. 이러한 북한의 입장은 핵 프로그램 개발을 계속적인 대외협상 레버리지로 사용하려는 전략적 발상이라고 할 수 있다. 7월과 9월의 남북 비핵화 회담과 북·미대화를 통해 한·미가 사전조치를 제시하고 있다는 점을 고려할 때, 북한이 앞서 언급된 전제조건들을 향후 협상의 틀 속에서 자국의 논리로 제시할 것이라는 점은 명확하다.⁸⁰

한편 2008년 12월 수석대표 회의를 마지막으로 답보 상태에 있는 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담의 정체 및 북한의 공세적 대

⁸⁰ 하지만 최근 북한의 전략은 사전조치 혹은 전제조건에 대한 논의가 아닌 6자회담 재개 그 자체에 있는 것으로 분석된다. 중국과 러시아의 지지에 힘입어 북한 지도부는 일단 6자회담 프로세스를 재개하면서 동북아 지역에서 협상의 창구를 확보하는 것이 중요하다는 전략적 판단을 한 것으로 파악된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

외정책은 향후 북한 핵 문제 해결과 관련된 전망을 어둡게 만들고 있다. 특히 중국의 경우 한반도를 중심으로 한 지역의 평화와 안정을 위해 북한 핵을 관리한다는 현상유지(status quo) 정책에 집중하고 있고, 이는 필연적으로 비핵화(denuclearization) 그 자체보다는 비확산(non-proliferation)에 더 큰 방점을 두는 것으로 연결된다. 이에 대응하여 한·미·일의 입장은 북핵을 용인할 수 없다는 근본적인 전제 속에 여전히 북한의 검증 가능한 비핵화를 의미하는 핵 프로그램의 ‘완전하고, 입증가능하고, 되돌릴 수 없는 폐기(Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement, CVID)로 요약된다. 동북아 지역 구도 속에서 신냉전구도의 재출현이라는 우려 속에 결국 핵심은 북한의 내부적 변화이며, 이는 북한의 근본적인 변화를 유도하고자 하는 한국 정부의 대북정책 기조와도 연결된다.

지난 7월의 발리 제1차 남북 비핵화 회담, 9월의 제2차 남북 비핵화 회담, 그리고 이에 이어진 북·미대화라는 일련의 변화들은 6자회담 재개라는 근본 목표를 지향하고 있다. 하지만 현재 노정된 양측의 입장차이가 암시하듯이 한국과 미국이 제시하는 사전조치(pre-steps)⁸¹를 북한이 어떻게 수용하는지가 향후 6자회담 프로세스 재개의 관건이 될 것이다. 앞서 언급하였듯이 북한의 핵전략의 기본이 ‘전략적 모호성’이므로 이러한 틀에서 현 상황을 분석하면, 북한이 미국과 한국이 제시하고 있는 사전조치에 대해 완전히 동의하기란 사실상 불가능하다. 북한은 지속적으로 ‘조건 없는 6자회

⁸¹ 미국은 지난 7월 북·미접촉에서 분명한 사전조치를 제시한 바 있다. 6자회담 재개를 위한 사전조치는 우라늄 농축 프로그램 중단, 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀, 핵과 장거리 미사일 프로그램 중단 및 9.19 공동성명 이행 의지 확인 등으로 구성된다.

담’ 재개를 주장해 왔으며, 제재 해제 및 선(先) 평화협정 체결이라는 전제조건을 철회한 사실을 강조하며, 한·미·일 또한 6자회담 재개와 관련, 사전조치 및 전제조건 이행요구를 철회할 것을 주장하고 있는 실정이다. 또한 북한은 전제조건이 필요하다면 양측에서 평등하게 제시하는 것이 9.19 공동성명의 동시행동원칙에도 부합한다는 입장이다.⁸²

따라서 향후 6자회담 재개 여부는 사전조치에 대한 이견을 어떻게 조정하느냐의 문제로 귀결된다. 북한은 ‘조건 없는 6자회담’을 주장했고, 중국과 러시아도 이러한 북한의 입장을 지지하는 만큼 한·미·일도 사전조치의 완벽한 요구를 6자회담 재개의 조건으로 지속적으로 제시하기도 힘들 것이며, UEP 중단과 IAEA 사찰단 복귀 등 실행가능한 조건들을 중심으로 북한에 대한 요구사항이 축소될 가능성이 크다. 향후 6자회담 프로세스가 재개된다고 하더라도 북한의 핵전략이 ‘모호성’으로 일관하는 이상 국제사회가 요구하는 투명성의 수준으로 진화하기는 힘들다. 다만 한반도의 주변국들은 최대한 가능한 범위 내에서 북핵 문제의 악화를 방지하고 북한의 변화를 통해 궁극적으로 북한의 비핵화를 유도할 수 있는 정책적 공조 방안을 지속적으로 모색해야 할 것이다.

비슷한 맥락에서 최근 제2차 북·미 고위급 회담의 장소가 제네바로 결정된 가운데 김정일 국방위원장은 러시아 이타르타스 통신과의 인터뷰를 통해 “전제조건 없이 6자회담을 하루빨리 재개하고 9.19 공동성명을 이행함으로써 전조선반도의 비핵화를 실현”해 나가야 함을 역설하였다.⁸³ 김정일 위원장의 외신과의 서면 인터뷰

82. 『연합뉴스』, 2011년 10월 4일.

83. 『연합뉴스』, 2011년 10월 20일.

는 2001년과 2002년에 이어 이번이 세 번째였는데, 이는 향후 재개 될 북·미 대화 프로세스에서 북한의 입장을 보다 효과적으로 전달 하기 위한 협상론적 관점으로 이해할 수 있다.

한편 대외적인 관점에서 핵 프로그램을 중심으로 한 북한의 전략이 제2차 북핵 위기 이후 형성된 6자회담 틀을 통한 대외 협상력 증대와 외부지원에 집중되어 있었다면, 대내적인 관점에서 북핵 문제를 분석해 볼 수 있다. 어떤 의미에서는 사실상 북한의 핵개발 전략은 대내적 측면의 당위성이 더 크다고 볼 수 있다. 1990년대 이후 북핵 문제 해결을 위한 다양한 시도에도 불구하고 작년 북한의 우라늄 농축 프로그램이 사실로 드러나는 등 북한 핵 문제가 해결될 기미를 보이지 않자 핵 문제의 원인을 북한 내부 상황과 연관 시키는 논의들이 더욱 활발해지고 있는 실정이다. 이 관점에 의하면 북한은 핵무기 개발을 체제생존과 2012년 강성대국 건설의 핵심에 두고 있으므로, 북한 정권의 본질상 미국을 위시한 주변국은 핵을 가진 북한을 인정할 수밖에 없다는 논리이다.⁸⁴ 제2차 핵실험 이후의 시점을 기준으로 북한의 대내적 핵 활용 전략은 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 북한의 핵 프로그램은 2012년 강성대국 건설의 한 기둥인 군사강국의 핵심적 측면을 이루고 있다.⁸⁵ 북한은 한국과 미국의 동맹에 비해 자국의 재래식 군사력의 열세를 분명히 자각하고 있으며, 핵무기 프로그램을 통해 이러한 전통적 역지를 실현하고자

⁸⁴- Andrei Lankov, "Why the United States will have to accept a nuclear North Korea?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 3 (2009), pp. 251~264.

⁸⁵- 북한의 변환과 '2012년 강성대국'의 보다 심층적 논의를 위해서 전봉근, "변환기의 북한과 '2012년 강성대국' 전망," 『주요국제문제분석』 2010-25 (2010.9.9) 참조.

한다. 또한 핵무기는 김정일 시대 ‘선군정치’ 정책기조 수행의 핵심적 요소 중 하나이다. 2010년 11월 공개된 북한의 우라늄 농축 프로그램은 북한의 핵개발이 단순히 대외적 협상용만은 아니라는 사실을 명백하게 보여 주고 있다.

둘째, 현재 진행 중인 북한의 권력승계체제에 핵무기 개발을 통한 대내적 결속은 필수적인 요소로 생각된다. 북한의 핵 프로그램은 특히 정치적 전환의 시기에 군부에 힘을 실어주고 있다. 즉, 끊임없이 대외적 위기를 조성함으로써 대내적 안정화를 추구하려는 전략이다.⁸⁶

핵을 통한 대외적 위기조성 및 이의 대내적 효과는 국제정치학 일반이론에서 그 통찰력을 얻을 수 있는데, ‘힘의 외부적 사용’을 통한 대내적 공고화 추구이다.⁸⁷ 작년 11월 23일의 북한의 연평도 도발 사건은 이러한 힘의 외부적 사용의 대표적 사례로 꼽힌다. 북한의 연평도 도발은 보즈워스 특별대표가 서울과 도쿄를 거쳐 베이징을 경유하는 과정 속에서 이루어졌으며, 우라늄 농축 프로그램 공개 이후 각국의 전략적 행보가 채 무르익기도 전에 급박하게 발생한 또 하나의 북한식 공세적 전략의 결정체였다. 연평도 포격 도발을 중심으로 한 북한의 의도는 당 대표자회 이후 공식화된 김

⁸⁶- Yoon Joe Shin, “The North Korean Nuclear Issue: Root and Solution,” a paper presented in IFANS Conference on Global Affairs, Alliance in Transformation and Regional Security Architecture in Northeast Asia (October 14, 2011).

⁸⁷- 국제정치 논문들에서 ‘scapegoat theory’ 혹은 ‘diversionary use of force’라는 개념으로 설명되는 힘의 외부적 사용의 논리는 여러 논의를 통해 그 효용성이 입증되어 온 이론들이다. 심층적 논의를 위해 Ross A. Miller, “Domestic Structures and the Diversionary Use of Force,” *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 3 (1995), pp. 760~785; Ross A. Miller, “Regime Type, Strategic Interaction, and the Diversionary Use of Force,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43, No. 3 (1999), pp. 388~402 참조.

정은 승계체제 구축의 배경 하에 대외 위기 조성을 통한 대내적 공고화 전략의 일환으로 볼 수 있다. 이러한 북한 지도부의 전략은 연평도 포격의 책임자로 거론됨과 동시에 포 전문가로 알려져 있는 리영호 인민군 총참모장과 서해 북방한계선(NLL) 및 황해도 지역을 관할하는 김격식 4군단장 등 정치적 전환기 군부세력의 약진과 밀접한 연관이 있다. 특히, 2010년 한 해는 이러한 북한의 공세적 대외정책이 두드러진 한 해였으며, 3월의 천안함 폭침, 11월의 연평도 포격 등은 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, 북한의 강경하고도 공세적인 정책의 이면에는 특히 더욱더 강화된 조·중 우호협력관계⁸⁸ 및 2009년 제2차 핵실험 이후 북이 지속적으로 주장해 온 사실상의 ‘핵 보유국 지위’를 달성했다는 자신감이 뒷받침되어 있다고 볼 수 있다.

김정일에서 김정은으로의 정치적 전환 과정에 있는 북한의 현 상황은 외부적 위기를 감수해서라도 대내적 결속을 더욱 도모해야 하는 절박한 상황이다. 북한 내부 소식통들에 의하면 특히 2009년의 화폐개혁 실패 이후 북한주민들의 여론은 급격히 악화되었다.⁸⁹ 주목할 점은 화폐개혁 이전의 주민들의 의식이 현 난국의 원인을 외부에서 찾거나 혹은 내부에서 찾더라도 지역관리의 부패 등 지역적인 것에서 궁구하였다면, 화폐개혁 이후의 변화는 체제와 정권 자체에 대한 불만이 터져 나오고 있다는 점이다. 이러한 측면에

⁸⁸ 최근 북한과 중국은 1961년 7월에 체결된 ‘조·중 우호협조 및 호상원조 조약’의 50주년 기념행사를 가진 바 있다.

⁸⁹ 2009년 화폐개혁은 북한경제의 구조적 모순을 표출한 사건이었는데, 북한의 화폐개혁에 대한 정보를 제시한 대북 NGO 단체들의 역할로 국내에 알려지게 되었다. 이러한 점은 다양한 층위에서 활동하는 대북 NGO의 역할에 대한 새로운 인식이 생겨나는 계기가 되었다.

서 현재 진행 중인 북한 주민들의 의식 변화 양상은 주목할 가치가 있는데 2009년 11월의 화폐개혁 이후 특히 드러난 ‘반체제’형 주민들의 불만은 올해 6월 평양 철도대학 담장에서 발견된 체제 비난 낙서에서 한 예를 찾아볼 수 있다. 2011년 6월 24일 발견된 이 낙서는 ‘김정일 사람 굶겨 죽인 독재자, 박정희 경제 발전시킨 독재자’라는 내용이었으며 이는 북한 주민들 사이에 일어나고 있는 것으로 추정되는 의식변화의 흐름이 ‘반체제(反體制)’ 및 ‘친남화(親南化)’의 방향임을 보여주고 있다고 할 수 있다.⁹⁰

북한 내부에 점증하는 체제불만과 이에 기인하여 증가하는 주민 탈북 문제는 북한 지도부의 강력한 체제단속 의지를 불러일으키고 있으며, 지난 6월 11일 북한 주민 9명이 서해 우도를 통해 탈북한 사건 직후 김정은은 “탈북자들 발견 즉시 사살하라”는 명령을 군부, 인민보안부, 국가안전보위부에 공동으로 하달한 바 있다.⁹¹ 이러한 북한 지도부의 위기의식, 북한의 내부체제 정비 및 승계체제 공고화 노력은 공세적 대남정책으로 드러나는 측면이 있으며 2009년 11월 대청해전, 2010년 3월 천안함 폭침, 2010년 11월 연평도 포격 등 일련의 북한에 의한 도발은 한국 정부가 ‘북침’ 의도를 가지고 있다고 대외적 위기를 조성함으로써 북한 내부를 단속하려는 ‘힘의 외부적 사용’의 논리에 기인한 바가 크다고 볼 수 있다.

북핵 문제의 향후 전개과정은 이러한 북한 내부의 정황을 중심으로 분석되어야 한다. 따라서 북한 군부를 중심으로 한 지도부가 대내 안정화를 통한 체제결속을 생존의 제1조건으로 간주하는 한 현재 진행되는 남북 비핵화 회담 및 북·미 대화 프로세스, 그리고

⁹⁰. 『데일리NK』, 2011년 7월 28일.

⁹¹. 『열린북한방송』, 2011년 7월 13일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

한국과 미국의 사전조치가 쉽게 북한의 비핵화로 이어지지 않는 것이다.

북한의 체제 내부 단속을 위한 대내적 핵 활용 전략의 측면에서 고려해야 할 또 하나의 사례는 최근 불거진 리비아 사태이다. 2010년 12월 튀니지를 시작으로 이집트, 리비아, 예멘으로 퍼져 간 재스민 혁명의 맥락 속에서 국제사회의 주목을 받게 된 리비아 사태는 유엔을 위시한 국제사회가 인도적 관점에서 개별 국가에 적극적으로 관여할 수 있는 ‘보호책임(Responsibility to Protect, R2P)’의 개념을 현실화한 사례임과 동시에 북한 지도부에게 지속적인 핵전략의 필요성을 다시금 확인시켜 준 사건이라 볼 수 있다.⁹² 실제로 리비아 사태를 관찰한 북한 지도부는 외무성 대변인을 통해 “리비아 핵 포기 방식이란 바로 안전 담보와 관계개선이라는 사탕발림으로 상대를 얼러 넘겨 무장해제를 성사시킨 다음 군사적으로 덮치는 침략 방식”이라는 인식을 보여주었다.⁹³ 주지하다시피 북한 지도부는 대내적 결속을 위해 핵개발을 포기할 수 없는 당위성을 가지고 있으며, 리비아 사태를 통해 이러한 지도부의 인식이 더욱 강화된 것으로 보인다. 북한 지도부는 리비아 사태의 근본적인 원인이 카다피 정권이 핵무기를 포기한 데에 있다고 인식하고 있으며, 이로 인하여 더욱더 내부적 단속을 강화하고 있는 실정이다. 최근 카다피의 사망으로 일단락된 리비아 사태를 통해 북한의 김정일 국방위원장을 위시한 북한 지도부는 더욱더 핵무기의 효용성과 중요성을 절감했으리라 예측할 수 있다.

92. 조정현, “리비아 사태와 국제법: 한반도에 대한 함의를 중심으로,” 『주요국제문제분석』, 2011-15 (외교안보연구원, 2011), pp. 14~15.

93. 북한 외무성 대변인 기자회견, 2011년 3월 22일.

결국 북한 핵전략은 대내적으로 강성대국 및 체제결속을 위한 핵개발, 대외적으로는 핵협상의 주도권을 유지하며 자국의 생존을 도모하는 양면성을 지니고 있다. 주변국들이 북한의 핵 문제에 더 관심을 기울일수록 또한 북한 내부적으로 안정을 저해하는 요소들이 더 증가할수록 북한 지도부가 전략적 결단을 통해 플루토늄탄과 우라늄 농축 프로그램을 포기할 수 있는 가능성은 줄어든다. 따라서 필연적으로 향후 북한 핵 문제의 해결은 북한 내부적 상황과 외부상황의 상호작용을 통하여 그 해결점을 찾아야 할 것이다.⁹⁴

요약하면 지난 20년의 한국의 북핵 외교라는 관점에서 볼 때 현 북핵 문제의 담보 상황은 북한의 대내외적 핵전략의 복합물로 이해된다. 즉, 여러 제재와 회유에도 불구하고 북한의 핵개발은 지속적으로 진행되어 왔으며, 특히 2010년 11월의 우라늄 농축 프로그램의 공개는 북한 핵 문제 해결의 난관을 극명하게 보여준 사건이었다.⁹⁵ 이러한 북한의 공세적인 대외 행태는 북한이 ‘강성대국의 대문을 여는 해’로 선포한 2012년이 핵개발 프로젝트와 연관하여 매우 중요한 시기라는 사실과 연결된다. 또한 북한의 핵전략은 남북한 대치 상황 속에서 열세에 있는 군사력을 보완하는 역지의 측면뿐만 아니라 핵개발 카드가 가져오는 다양한 부수적 효과들, 대내 결속 및 대외 주위 환기라는 여러 방면의 이점을 적극적으로 활용하는 것으로 요약할 수 있다. 즉, 핵과 미사일 개발을 통한 북한

⁹⁴ 북한 내부와 외부를 동시에 변화시키는 공진(Co-evolutionary) 전략에 대한 설명으로는 하영선·조동호 공편, 『북한 2032 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010) 참조.

⁹⁵ 물론 북한은 우라늄 농축 프로그램과 관련, 원자력의 평화적 이용을 언급하지만 제대로 된 민수용 원자로나 없는 북한의 현실을 볼 때, 이러한 북한의 주장은 사리에 맞지 않는다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

의 비대칭적 전략의 구사로 요약된다.⁹⁶

이러한 관점에서 북한의 핵전략은 전통적인 군사력 열세라는 구조적 동기 이외에도 앞서 언급된 핵개발로 인한 다양한 부수적 이점을 적극 활용하는 ‘핵위협 외교’의 측면에서 이해할 수 있다. 즉, 북한이 2010년을 거쳐 2011년 상반기 계속해서 보여 온 대남 공격적 언행과 대외정책, 적극적이고 공세적인 외교행태⁹⁷는 북한이 보유한 것으로 추정되는 핵무기 프로그램의 존재 없이는 설명하기 어렵다. 현 한반도의 상황을 한국의 원칙 있는 대북정책과 남북관계의 정체라고 규정했을 때, 북한의 핵전략 지속 여부는 북한 내부의 상황, 다시 말해서 2012년 강성대국 건설과 지속적인 핵개발, 나아가 한반도에 위기 상황을 조성함으로써 내부의 결속을 도모하는 전통적인 북한 지도부의 전략적 사고와 연결지어 분석할 수 있다.

북한의 핵 활용 의지에 대한 대내적·대외적 촉발요인들은 쉽게 사라질 성질의 것이 아니다. 특히 북한 지도부가 내년 4월 15일의 태양절을 대비한 강성대국 건설의 핵심기제로 핵무기 프로그램을 통한 대내결속 및 대외과시를 추구한다면 이러한 국내변수가 향후 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 재개와 연결되는 측면을 고려해야 할 것이다. 여러 가지 논의에도 불구하고 북한 전문가들이 대체적으로 동의하는 주변국 그 중에서도 특히 미국의 정책은 대북 포용 정책(engagement policy) 혹은 관여정책으로 표현할 수 있다.⁹⁸ 한

96. 김선호, “북한의 비대칭전과 우리의 대응,” 『북한연구논평』 제3호 (2011), pp. 69~77.

97. Kwang-ho Lee, “Pyongyang’s Reinforcement of Diplomatic Activities,” *Vintage Point*, Vol. 34, No. 5 (May 2011), pp. 22~25.

98. Victor D. Cha & David C. Kang, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies* (New York: Columbia University Press, 2003).

국 정부 또한 원칙적인 대북정책 기조를 유지하는 중 주변국과의 정책적 공조를 통해 보다 효율적으로 다양한 측면으로 진화하는 북핵 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 틀을 개발할 필요가 있다.

2008년 말 이후 6자회담의 공전, 그 이후 이어진 북한의 핵실험과 미사일 발사, 2010년 한 해 동안의 북한의 공세적 전략 등을 고려해 봤을 때, 북핵 문제를 중심으로 한 북한 지도부의 전략은 외부적 인센티브에 집중하기보다는 내부적 역학에 의해 더 영향을 받고 있음이 틀림없다. 전술하였듯이 북한의 핵전략이 ‘선군정치’의 큰 틀 속에서 ‘군사강국’의 지위를 확립하고, 승계체제를 조기에 안정화시키는 국가전략의 일환이라고 했을 때, 북한이 개혁·개방을 받아들이고 국가적 차원의 대승적 결단을 내리지 않는 한, 즉 다시 말해서 국가전략의 근간을 변화시키지 않는 한 그보다 낮은 수준의 핵전략 또한 변하지 않으리라는 점을 예상할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IV. 미국의 대북전략과 대북 핵전략



본장은 필자가 2011년 9월 2일 대구대학교에서 개최된 대한정치학회 추계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

1. 미국의 대외 핵무기 정책

본절은 미국의 대북 핵전략은 미국의 글로벌 차원의 핵 비확산 및 반확산 정책의 하부구조라는 인식하에, 미국의 대북 핵전략을 논하기 위해 먼저 미국의 대외 핵정책을 개괄한다.

가. 미국의 핵 비확산 정책

미국은 핵 비확산을 위해 다자적으로는 핵비확산레짐(Nuclear Non-Proliferation Regime, NPT 레짐)을, 양자적으로는 개별 국가와 체결한 원자력 협정을 활용하고 있다. NPT 레짐은 NPT 조약, 국제원자력기구(IAEA) 그리고 유엔 안보리로 구성된다.⁹⁹ NPT 조약에 의해, 핵무기를 보유하지 않은 국가는 핵에너지를 평화적 목적으로 사용하기 위한 전제조건으로 IAEA와 핵에너지 기술 및 핵물질을 군사적으로 유용하지 않겠다는 안전조치협정(safeguards)을 체결하고 이를 준수할 의무를 진다.¹⁰⁰ IAEA는 회원국이 NPT 조약의 의무사항을 준수하는지를 감시(surveillance)하는 조치와 현장 사찰(on-site inspection)에 바탕을 둔 안전조치 시스템으로 검증하는 역할을 수행한다. 회원국이 NPT 조약의 의무사항을 준수하지 않는 경우, IAEA 이사회의 회부에 의해 유엔 안전보장이사회가 조약상의 의무를 이행하도록 강제할 수 있다.¹⁰¹

⁹⁹ 김찬규, “핵확산금지레짐에관한연구,” (동국대학교 박사학위논문, 2001), pp. 56~100.

¹⁰⁰ NPT 조약 3조에 의하면, 안전조치협정은 IAEA와 핵 미 보유국이 협상을 개시한 후 18개월 이전에 효력을 발생해야 한다.

¹⁰¹ 박재적, “새로운 원전 르네상스 시대의 도래: 핵비확산 체제의 위기?” 배정호·구재희 편, 『NPT 체제와 핵안보』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 218~222.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

미국은 글로벌 차원의 핵 비확산을 위해서 NPT 레짐을 적극 지원하고 있다. 일례로 미국은 NPT 체제를 강화하기 위해 ‘추가 의정서(additional protocol)’의 보편화를 위해 노력하고 있다.¹⁰² 미국은 또한 미국과 비핵국 간의 양자 원자력 협정을 통해 개별 국가들의 핵무기 개발을 억제해 왔다. 현재 미국은 다수의 국가와 양자 원자력 협정을 체결하고 있는데, 한국도 이에 포함된다. 양자 원자력 협정은 원전 개발국이 핵연료주기(nuclear fuel cycle)를 완성하는 것을 방지하는 것을 목표로 한다. “원자력 발전은 ‘우라늄 채광 → 농축 → 핵연료 제조 → 사용 → 사용 후 핵연료 재처리’로 이어지는 일련의 과정을 거치는데, 우라늄 농축과 사용 후 핵연료의 재처리에 쓰이는 기술과 장비가 핵무기를 제조하기 위해 유용될 수 있다.”¹⁰³ 이를 우려해 미국은 양자 원자력 협정을 통해 원전국가의 핵주기를 통제하고 있다.

나. 미국의 반확산 정책: 대량보복전략에서 미사일 방어까지

미국의 반확산 정책은 핵전략의 차원에서 전개되어 왔는데, 핵전략(nuclear strategy)은 “핵무기가 갖는 초파괴력과 방시능의 위력을 배경으로 해서 전쟁의 발생을 억제하고 억제에 실패해서 핵

¹⁰² 핵 사찰을 강화하기 위하여 IAEA 특별위원회는 1997년 핵연료 주기에 관련된 모든 시설·장비·물질의 정보접근 및 조기통보에 의한 사찰 허용 등을 포함한 강화된 추가 의정서를 채택하였다. 2009년 9월 유엔 안전보장이사회는 미국이 제출한 ‘핵무기 결의안’(Nuclear Arms Resolution, 결의안 1887)을 만장일치로 지지하였는데 이 결의안은 모든 국가가 IAEA의 추가 의정서에 가입하도록 권고하고 있다. 현재 140개국(5개 핵국 포함)이 추가 의정서에 서명 하였다. “IAEA Safeguards Overview,” <http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg_overview.html>.

¹⁰³ 박재적, “새로운 원전 르네상스 시대의 도래,” p. 217.

공격을 받을 경우 이에 대처하기 위한 전략”으로 정의된다.¹⁰⁴ 상기한 핵전략의 정의에 반영되어 있는 바와 같이 억지(deterrence)와 방어(defense)가 반확산 정책의 핵심을 이룬다. 억지는 다양한 정의가 있으나, 가장 일반적인 정의는 일방이 타방의 미래의 행동을 제어하는 것을 의미한다. 즉 타국이 자국이 원하지 않는 행동을 할 경우 이를 군사적으로 보복할 것이라고 위협함으로써 타국이 그러한 행동을 자제하도록 만드는 군사전략이다.¹⁰⁵ 방어는 억지가 실패한 후, 손실을 최소화하기 위해 침략을 막아내는 군사전략이다. 방어의 목적은 두 가지이다. 첫째는 자국에 대한 침략을 물리치는 것이며, 둘째는 침략 당했을 때 손실을 최소화하는 것이다. 방어를 위해서 일국은 선제적(pre-emptive) 또는 예방적(preventive) 공격을 감행하기도 한다. 선제적 공격은 자국에 대한 침공이 임박하다는 확신이 있을 경우 먼저 적국을 공격하는 것을 의미한다. 이에 비해 예방적 공격은 자국에 대한 침공이 확실하지만 그 시기가 아직 임박하지는 않았음에도 적국을 공격하는 것이다. 그러므로 방어 전략은 공세적 1차 타격(first strike)과 보복적 2차 타격(second strike)을 포괄한다. 전쟁은 당 시대에 가용한 무기들로 수행되기 때문에 일국의 군사 전략은 군사 기술의 발달과 밀접한 관계를 맺고 있다.¹⁰⁶ 미국의 군사 전략 전개에 있어 핵무기 기술의 발달이 차지하는 비중은 지대하다. 특히 미국의 억지 및 방어 군사 전략은

¹⁰⁴- 함형필, “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” 『국방정책연구』, 제25권 제2호 (2009), p. 91.

¹⁰⁵- Robert J. Art, “The Four Functions of Force,” in Robert Art and Kenneth Waltz (eds.), *The Use of Force* (Lanham MD: University Press of America, 1993), p. 4.

¹⁰⁶- Steven L. Spiegel, *World Politics in a New Era* (Fort Worth, TX: Harcourt Brace & Company, 1995), p. 519.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

핵무기 및 핵무기의 운반 수단의 발달과 밀접한 관계를 맺고 있다.

대량 보복(massive retaliation) 또는 유연 반응(flexible response)에 기반을 둔 상호 확증 파괴는 냉전 기간 동안 미·소 간 억지의 핵심 개념이었다. 상호 확증 파괴는 양 측 모두가 상대국의 선제공격(first strike)에서 생존할 수 있는 반격 공격(second strike)을 구비하는 것에 기반을 둔다. 즉 어느 한쪽이 선제공격을 감행한다면, 공격을 감행한 국가도 상대의 보복에 의해 치명적인 피해를 입게 되기 때문에 선제공격을 할 수 없게 된다는 논리다. 폭격기 외에 대륙간 탄도 미사일과 잠수함 발진 탄도 미사일이 핵무기의 운반 수단으로 확보되면서, 즉 핵 삼중 체제(nuclear triad)가 확립되면서 미국과 소련의 반격 공격 능력이 향상되었다.

상대의 탄도 미사일에 대한 완벽한 방어가 기술적으로 불가능한 상태에서, 자국의 방어망을 통과한 적국의 핵 탑재 탄도 미사일은 가공할 만한 피해를 입힌다. 이러한 이유로 자국으로 날아오는 탄도 미사일을 격추할 탄도 요격 미사일의 증가는 핵국 간의 억지를 훼손할 수 있는 불안정 요소이다. 즉, 탄도 요격 미사일의 증가는 상대국의 반격 공격 능력을 격감시킴으로써 상호 확증 파괴 전략의 근간을 흔든다. 만약 일방이 완벽한 탄도 요격 미사일 시스템을 구비하고 있다면, 그 일방은 상대방의 반격에 대한 염려 없이 선제 핵 공격을 감행할 수 있게 된다. 그러므로 핵무기와 그 운반수단이 존재하는 한 억지와 방어의 개념은 필연적으로 상호 연계된다.

탄도 요격 미사일이 상호 확증 파괴의 유용성을 격감시키기 때문에 상호 확증 파괴 개념의 지지자들은 미사일 방어 체제 구축에 반대했다. 이러한 맥락에서 1972년 미국과 소련은 탄도 요격 미사일 조약(ABM)을 체결하였다. 이 조약에서 양국은 탄도 요격 미사

일 기지를 각각 두 곳으로 제한해, 한 곳은 수도 방어 다른 한 곳은 대륙간 탄도 미사일 기지 방어 임무를 맡게 하자는 데 합의했다. 각 기지에 설치될 탄도 요격 미사일의 수는 1,000기 이하로 한정됐다. 탄도 요격 미사일 기지 수는 1974년 ABM 조약 의정서(protocol)에서 한 곳만으로 더욱 축소되었다.¹⁰⁷

그러나 상호 확증 파괴 전략의 비판자들, 특히 핵 유용 이론(Nuclear Utilization Theory, NUT)의 주창자들은 핵무기 침략을 받았을 경우 적국의 핵무기가 목표에 도달하기 전에 이를 요격하는 방어시스템이 필요하다고 주장하였다. 이를 위해서는 적극 방어(active defense)와 소극 방어(passive defense)가 필요하다. 적극 방어는 역지가 실패했을 경우 탄도 요격 미사일 등을 사용하여 완벽할 수는 없다 하더라도 자국에 가해지는 손상을 최소화하는 것이다. 소극 방어는 적 공격의 목표물을 은폐 및 엄폐시킴으로써 피해를 최소화하는데 목적이 있는데, 이를 위해 대피소 및 벙커 설치, 주요 산업 시설의 분산 등이 필요하다. 소극 방어는 적극 방어의 보조적인 역할을 한다.

1980년대 중반부터 미국은 미사일 방어 체제를 구축하려고 노력해오고 있다. 전략 방위 구상(Strategic Defense Initiative, SDI)은 방어를 통한 손실 거부(damage denial)의 논리적 극단이었다. 미국의 입장에서 SDI 추진은 소련의 핵 공격에 대한 억지력을 강화하기 위한 것이었다. 만약 SDI로 인해 소련의 선제공격 성공 가능성이 확연히 줄어든다면, 소련으로서는 선제공격이 더 이상 가용할 수 있는 선택 사항이 아니게 되기 때문이다. 그러나 소련은 미국의

¹⁰⁷ 자세한 사항은 Jozef Goldbalt, *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements* (London: Sage, 1996), pp. 55~58 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

SDI를 미국이 선제공격을 감행한 후 소련의 반격 공격을 봉쇄할 목적으로 추진하고 있다고 보고, 미국의 SDI를 무력화할 수 있는, 대규모의 더욱 강력한 핵 공격체제를 구축하려 했다. 이러한 이유 때문에 상호 확증 파괴 전략의 지지자들은 SDI를 반대하였다.

반면 SDI 지지자들은 미국이 반격 공격을 위한 최소한의 탄도 미사일을 보호하기 위해선 탄도 요격 미사일 체제를 구축하는 것이 필수적이라고 강변하였다. 특히 이들은 핵탄두를 탑재한 다수의 미사일을 다수의 목표를 향해 동시에 발사할 수 있는 다탄두 개별 유도(MIRV) 형식의 탄도 미사일과 같은 공격 지향성 기술의 발달과 대륙간 탄도 미사일의 정확성 증가로, 선제공격이 반격 공격 능력을 초토화 시킬 수 있는 위협이 증가하였음을 지적했다. 즉 이들에 의하면 핵 역지를 훼손하는 것은 미사일 방어가 아니라 선제공격 능력의 향상이기에 미사일 방어가 필요한 것이다.

소련의 붕괴와 냉전의 종식으로 미국의 미사일 방어 프로그램의 방점은 러시아의 핵탄도 미사일 위협에 대한 손실 거부(damage denial)에서 탄도 미사일을 보유하고 있는(또는 보유할 것으로 예상되는) 다양한 지역 국가들에 의해 초래되는 전역(theater) 차원의 위협에 대한 대응으로 조정되었다. 이는 탈 냉전기에 미·러 두 강대국 사이에 핵탄두를 탑재한 탄도 미사일 교환의 가능성이 경감된 반면, 생화학 무기나 개발 초기 단계의 핵무기를 탑재한 제3세계 국가의 탄도 미사일이 미국과 미국의 우방국에 주요한 위협으로 부상하였기 때문이다. 탄도 미사일 개발과 관련된 민감한 기술의 전파로, 현재 약 36개국이 탄도 미사일을 보유하고 있다. 또한 탄도 미사일 기술의 전파 속도를 감안할 때, 현재 탄도 미사일 기술을 보유하고 있지 않은 많은 국가들이 궁극적으로 이를 획득

하게 될 것이다.

미국의 미사일 방어 프로그램은, 1990년대 초 조지 부시 정권 하에서 ‘제한된 공격에 대한 전 지구적 방어(Global Protection Against Limited Strikes, GPALS)’ 클린턴 정권 하의 국가 미사일 방어(National Missile Defense, NMD) 및 전역 미사일 방어(Theater Missile Defense, TMD), 부시 및 오바마 정권 하에서의 미사일 방어(Missile Defense, MD)로 진화하였다. MD는 클린턴 정권 하의 NMD와 TMD 프로그램을 포괄하고 있는데, 이는 전역(theater)에서 발사되는 미사일의 사정거리가 증가함으로써 미국 본토 방위와 전역 방위의 구분이 모호해졌기 때문이다.

2. 미국 대외 핵 정책 및 대북 핵 정책 기초

현재 NPT 레짐은 위기에 직면해 있다. 앞서 언급한 북한 외에도, 이란의 핵 농축 프로그램과 관련하여 이란의 핵 개발 의혹이 불거지고 있다. 북한은 NPT 탈퇴국이고 이란은 NPT 가입국인바 NPT 체제 내·외에서 동시 다발적 핵확산 문제가 제기되고 있는 것이다. 또한 기후변화 및 자원 고갈에 대한 우려로 화석 연료에 대한 대체 에너지 자원으로 원자력 발전에 대한 관심이 고조되면서 IAEA에 원자력 발전에 대한 관심을 표명하고 기술적 협조를 요청한 국가가 50개국을 넘어서고 있는데, 다수의 (잠재적) 원전 발전국이 아시아나 중동 등 군사적 긴장이 높은 지역에 집중되어 있다. (잠재적) 원전국가의 핵에너지 프로그램이 핵무기 제조에 전용되거나 핵 테러에 노출될 수 있다는 점에서 이른바 원자력 발전의 르네상스는 NPT 체제에 대한 잠재적 위협으로 다가오고 있다.

미국은 NPT 체제에 순응하지 않는 국가와 (잠재적) 원전국가를

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

NPT 체제 내에서 통제하기 위해서는 핵국들의 실질적인 핵군축이 전제 되어야 함을 인식하고, 오바마 대통령이 2009년 4월 체코 프라하에서 ‘핵무기 없는 세상’을 주창한 이래 핵군축에 있어서 가시적 성과를 보여주고 있다. 이와 같은 미국의 비확산을 위한 핵군축 기조는 미국의 반확산 정책에도 영향을 끼치고 있다. 미국은 자국의 반확산 전략, 특히 역지에 있어, 핵무기가 차지하는 비중을 줄여가고 있다.

가. NPT 체제 유지를 위한 미국의 노력: 핵비확산을 유도하기 위한 핵군축

미국은 비핵국가들이 NPT 체제에 순응하게 하기 위해 타 핵국들과 함께 핵군축에 가시적 성과를 도출하고 있다. 이는 1960년대 핵국과 비핵국 간의 협상에 의해 1968년에 채택되고 1970년에 발효된 NPT가 핵 비확산만을 다루는 것이 아니기 때문이다. NPT는 ① 비핵국들이 핵무기를 제조하거나 획득하지 않는 핵비확산 뿐만 아니라, ② 핵국이 선의를 가지고 궁극적으로 모든 핵무기를 제거하는 핵군축, ③ 모든 회원국이 IAEA와 안전조치 협정을 체결하고 평화적 목적의 원자력 연구, 생산 및 이용 개발 권리를 가지는 원자력의 평화적 이용을 목표로 하고 있다. 핵국들이 핵군축에 가시적 성과를 내지 않는 한, 핵국들은 비핵국들을 NPT 체제에 순응하도록 유도할 정당성을 잃게 된다. 비핵국들은 핵국들이 핵군축에 성의 있는 가시적 성과를 보이지 않는 한 NPT 체제의 불평등성을 강조하며 핵 비확산의 논리를 약화시킬 수 있다.

미국은 2009년 64회 유엔총회 때 처음으로 ‘포괄적 핵실험금지

조약(Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)’ 회의에 참석하였고, 오바마 대통령은 전임 부시 대통령과 달리 CTBT의 비준을 위해 동 조약을 상원에 상정하겠다는 의지를 천명하였다. CTBT는 대기, 우주, 수중 및 지하에서 모든 핵실험을 금지하는 것을 목적으로 1996년 9월 유엔총회에서 채택되었다. 이는 1995년 제5차 평가 회의에서 NPT를 무기한 연장시키기 위해 핵국들이 비핵국들에게 반대급부로 제시한 것이었다. 이 협약은 1996년 당시 원자로를 운영하고 있던 44개국이 비준해야 효력이 발생되도록 부록(ANNEX)에 명시되어 있다. 현재 44개국 중 인도, 파키스탄, 북한이 서명하지 않았고, 미국, 중국, 이집트, 인도네시아, 이란, 이스라엘은 서명하였으나 아직 비준하지 않고 있다. 미국은 클린턴 행정부 때 동 조약에 서명했으나 1999년 상원에서 당시 다수당이었던 공화당의 반대로 비준 획득에 실패하였다. 부시 대통령은 동 조약을 상원에 상정하지 않았으나 오바마 대통령은 CTBT의 국회 비준을 성사시키겠다고 공언한 것이다.

미국은 또한 러시아와 2010년 4월 8일 새로운 START 조약을 체결하였다. 이어 4월 13일에는 ‘플루토늄 폐기 의정서’에 서명하여 각각 플루토늄 34톤(핵무기 17,000개를 만들 수 있는 양)을 민간 원전에 필요한 원료로 전환하는 과정을 통해 폐기하기로 협의했다. 또한 미국은 2010년 5월에 개최된 제8차 NPT 평가회의의 개막에 맞추어 자국이 5,113기(2009년 9월 말 기준)의 핵탄두를 보유하고 있다고 공개하였다.¹⁰⁸

아울러 미국은 (잠재적) 원전국가가 재처리 및 농축 시설 건설을

¹⁰⁸ 영국도 윌리엄 헤이그 외무장관도 2010년 5월 26일 하원에 출석해 영국의 핵탄두 보유량이 225기라고 공개하고, 이를 160기까지 점차 줄여갈 것임을 공언하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

자발적으로 포기하도록 국제 핵연료은행과 같은 다자 협력체제를 구축하는 데 노력하고 있다. 일례로 미국이 주도하고 있는 ‘핵 위협 이니셔티브(Nuclear Threat Initiative)’는 2006년 저농축 우라늄의 안정적인 공급을 담당할 국제 핵연료 은행을 IAEA의 감독하에 설립하자고 제안하였고, 이를 위해 국제사회가 1억 달러를 모금한다는 전제하에 5천만 달러를 약정한 바 있다. 미국, 유럽, 쿠웨이트의 기부 결정으로 이미 1억 달러가 약정되었고 아랍에미리트, 노르웨이 등도 동참하고 있다.

미국의 핵군축에 있어서 전향적인 자세가 비핵국들을 전적으로 만족시키고 있는 것은 아니다. 지난 8차 NPT 평가회의에서 불거진 것처럼 비동맹 국가들은 미국을 위시한 핵국들이 핵군축을 위한 시한을 명시하기를 요구하고 있다. 그러나 핵국은 구체적인 시한이 없는 핵군축에만 동의할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 또한 미국을 위시한 핵국들의 핵연료 주기에 관한 다자적 협력체제 구축 시도도 비동맹국가들은 핵국들의 다자 협력체제 구축이 핵에너지의 평화적 이용을 침해할 수 있다는 점에서 우려를 표명하고 있다. 그럼에도 불구하고 비핵국들은 미국을 위시한 핵국들이 핵군축에 있어 과거와 달리 전향적 입장을 취하고 있는 것을 고려해 NPT 체제의 제반 문제에 있어 핵국들과 타협점을 찾아가려 노력하고 있다.

나. NPT 체제 유지를 위한 미국의 노력: 반확산 전략에서 핵무기 역할 축소

앞에서 살펴본 바와 같이 미국은 NPT 체제에 순응하지 않는 국가와 (잠재적) 원전국가를 NPT 체제 내에서 통제하기 위해서는 핵국들의 실질적인 핵군축이 전제 되어야 함을 인식하고, 핵군축에 있어서 가시적 성과를 나타내고 있다. 이와 동시에 미국은 소극적 안전보장(negative security guarantee)을 공식문서화 하면서 자국의 반확산 전략에서 핵무기의 역할을 축소하고 있다.

소극적 안전보장이란 핵국이 비핵국가에 대해 핵무기 사용 및 사용 위협을 하지 않겠다고 보장하는 것이다. 미국에게 있어 냉전 기간 동안 핵 억지의 대상은 미국 본토나 유럽 등 우방국에 대한 소련의 핵무기 공격으로 그 대상이 명확했다. 그러나 탈냉전기에 핵 및 탄도 미사일 관련 기술의 이중성, 즉 민간용 핵에너지 기술의 군사용 전이 수월성으로 일부 국가가 비공식 핵국 또는 잠재적 핵국으로 부상함으로써, 미국의 핵 억지 대상이 증가하였다.¹⁰⁹ 미국의 소극적 안전보장은 이들 국가에 대해 억지 및 방어의 수단으로 핵무기를 사용하지 않는 것을 의미한다.

오바마 행정부의 이러한 기조는 과거 정부와 많은 차이점이 있다. 클린턴 행정부는 핵 선제사용교리를 준용했고, 부시 행정부는 “미국의 억제전략상 핵무기의 중요성을 재인식함은 물론 오히려 억제에 국한되었던 핵의 역할을 보장(assure), 격퇴(defeat), 단념

¹⁰⁹- James Schoff, “The U.S.-Japan Alliance and the Future of Extended Deterrence,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 4 (2009), p. 421.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

(dissuade) 등 4개의 정책목표 영역으로 확장하였다.”¹¹⁰ 2001년에 발간된 핵태세검토보고서(NPR)는 “공세적 예방공격 교리를 채택함으로써 핵으로 무장하지 않은 적대세력에 대한 핵사용 선제공격(preemptive strike)의 가능성을 열어두었다.”¹¹¹ 그러나 오바마 행정부는 2010년 4월에 발간된 NPR을 통해 NPT 회원국이고 비확산 의무를 준수하는 국가에 대한 소극적 안전보장을 문서로 공식화하였다. 그동안 미국이 소극적 안전보장과 관련하여 미국이나 동맹국에 대한 공격을 항시 예외조항으로 유지했었다는 점을 고려할 때, 이와 같은 사항이 언급되지 않은 2010년 NPR은 미국이 소극적 안전보장에 더욱 더 전향적인 입장을 취하고 있다는 것을 보여준다.

미국의 소극적 안전보장에 대한 전향적 태도는 미국의 반확산 전략에 있어 논쟁을 불러일으키고 있다. 핵무기를 대체할 고도의 기술집약적 재래식 무기가 (잠재적) 핵국의 행위를 효과적으로 억제할 수 있는 지가 주요 쟁점이다. 이러한 논쟁과 함께, 소극적 안전보장에 대한 미국의 전향적 태도는 적국의 선제공격에 대한 손실을 최소화하기 위한 미사일 방어의 중요성을 더욱 부각시키고 있다.

미국이 단기간 내에 자국의 국가안보전략에서 핵무기의 역할을 급속도로 감소시키는 데는 한계가 있다. 그렇기 때문에 미국의 군사전략에서 핵무기의 역할을 축소하려는 노력이 비핵국들의 기대를 충족시키기는 어려울 것이다. 일례로 대다수의 비동맹국가들은 법적 구속력 있는 안전보장이 제네바 군축회의에서 협의되어야 한

¹¹⁰- 함형필, “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” p. 96.

¹¹¹- 함형필, 위의 글, p. 96.

다고 주장한다. 이에 반해 중국을 제외한 핵국들은 소극적 안전보장을 법적 구속력이 있는 문서로 제공하는 것에 반대한다. 그럼에도 미국은 핵국들이 자국의 군사전략에서 핵무기의 역할을 축소시키지 않는 한, NPT 체제에 순응하지 않는 국가와 (잠재적) 원전국가의 핵 비확산을 이끌어낼 수 없다는 것을 인식하고 있다.

다. 글로벌 핵 비확산 정책의 하부구조로서의 미국의 대북 핵전략

지금까지 미국의 글로벌 차원의 대외 핵정책을 비확산과 반확산의 관점에서 개괄하였다. 또한 현 NPT 체제를 불안정하게 만드는 요소들을 나열하고, 이에 대응하는 미국의 비확산·반확산 정책을 살펴보았다. 본 절은 미국의 대북 핵전략은 미국의 글로벌 차원의 핵정책의 하부 구조라고 인식한다.

북한은 1985년에 핵비확산조약(Nuclear Non-proliferation Treaty)에 가입했으나 2003년 이 조약에서 탈퇴하고, 2006년과 2009년 핵 실험을 감행하는 등 핵무기 개발에 매진하고 있다. 이에 비해 한국은 1991년 12월 31일에 남북이 합의하여 1992년 2월에 발효된 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’에 준거해 미국의 전술핵무기를 한반도에서 철수시키고, NPT 회원국으로서 핵 비확산의 의무를 준수하고 있다. 이로 인해 북한은 한국에 대해 비대칭무기에 있어 전력의 우위를 점하고 있다. 북핵에 대응하기 위해 미국은 한·미동맹 공조의 틀 속에서 한국에 확장핵억지(extended nuclear deterrence)를 제공하고 있다.

그럼에도 불구하고, 미국은 1993년 제1차 북핵 위기가 불거진 이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

래, 북핵 문제를 글로벌 차원의 비확산의 관점에서 접근해왔다. 일례로 제1차 북핵 위기 시 미국은 한국이 제외된 미·북 양자 회담을 반대하는 한국의 입장을 고려하지 않고, 북한과의 양자회담을 통해 제네바 합의를 이끌어 냈다. 이는 북핵 문제가 1995년 제 5차 NPT 평가회의에서 비핵국들이 NPT 조약의 무기한 연장에 합의하는 데 있어 걸림돌이 되는 것을 방지하기 위한 미국의 고육지책이었다. 이 예에서 극명히 드러나는 것처럼 미국의 글로벌 차원의 비확산 정책의 핵심은 NPT 레짐의 유지에 있고, 미국의 대북 핵정책의 향배는 이에 좌우된다.

이러한 관점에서 다음 절부터는 제1·2차 북핵 위기 및 제1·2차 핵실험에 대한 미국의 대응이 자국의 글로벌 차원의 비확산 정책의 고려 속에 전개되었음을 검증하고, 미국의 북핵 전략이 미국의 글로벌 차원의 비확산 및 반확산 정책에 종속된다는 점을 고려할 때, 미국이 대북 핵전략에 있어 NPT 체제의 안정성을 유지하기 위해 핵무기에 의존하기보다는 재래식 억지력 강화에 초점을 맞출 것이라고 주장한다.

3. 제1·2차 북핵 위기와 미국의 북핵 대응 전략

가. 제1차 북핵 위기

북한은 1985년에 소련의 압력으로 NPT에 가입했다. 회원국은 NPT 조약 가입 후 18개월 안에 IAEA와 안전조치협정을 체결해야 함에도, 북한은 1992년에서야 비로소 동 협정을 체결했다. 북한이 IAEA와 안전조치협정을 체결한 이유는 무엇보다 남한과 북한이 1991년 12월 31일에 합의하여 1992년 2월에 발효시킨 한반도 비핵

화에 관한 공동선언에서 찾을 수 있다. 이 선언은 한반도에서 모든 핵무기를 제거하고 한반도를 비핵지대로 만들기 위해 한국에서 미국의 전술핵을 철수시키는 내용을 포함하고 있었다.¹¹² 이 협정을 준수하기 위해 한·미 양국은 양국 간의 팀스피리트 군사훈련을 연기시켰고, 한국에서 미국의 전술핵을 철수시켰다.¹¹³

그러나 북한은 IAEA가 북한이 핵개발을 진행 중이라고 의심하던 장소에 사찰을 감행하는 것을 허용하지 않았다. 사찰을 위한 북한과 IAEA와의 회담은 1993년 4월에 결렬되었고, 북한은 3개월 안에 NPT에서 탈퇴하겠다고 선언했다. IAEA 이사회는 유엔 안보리에 북한이 NPT 의무를 준수하고 있지 않다고 보고하였다. 그럼에도 북한은 지속적으로 IAEA 사찰단의 입국을 불허하였고, 영변 원자로의 우라늄 연료봉 8,000개를 교체하고 있다고 발표하였다.¹¹⁴

제1차 북핵 위기 초반 미국은 영변의 의심되는 핵시설에 대한 정밀폭격을 고려했다.¹¹⁵ 그러나 그러한 계획을 세우는 데 있어, 미국은 한국과 협의하지 않았다.¹¹⁶ 김영삼 대통령은 ‘임박한 전쟁’의 가능성에 대해 미리 통고받지 못했다.¹¹⁷ 김영삼 대통령의 회고록

¹¹²- Hong Nack Kim, “The Koreas: In Search of Reunification,” *Current History*, Vol. 91, No. 569 (December 1992), p. 432.

¹¹³- Michael J. Mazaar, “Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation Lessons from North Korea,” *International Security*, Vol. 20, No. 2 (Fall 1995), p. 95.

¹¹⁴- 김찬규, “핵확산금지레짐에관한연구,” p. 146.

¹¹⁵- Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Reading MA: Addison-Wesley, 1997), pp. 324~330.

¹¹⁶- Leif-Eric Easley, “Forward-deployed and Host Nation Interaction: U.S.-ROK Cooperation under External Threat and Internal Frictions,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 18, No. 4 (Winter 2006), p. 128.

¹¹⁷- Bruce Cummings, “Ending the ROK-U.S. Alliance?” a Paper presented at Seoul-Washington Forum co-hosted by the Brookings Institution and the Sejong Institute (May 2006), <http://www.brookings.edu/comm/events/20060501_cumings.pdf>.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

에 의하면 예정된 군사행동 하루 전에 미국의 폭격 계획을 알게 된 김 대통령이 주한 미국 대사인 제임스 레니(James Laney)를 긴급히 소환해 강력히 항의하였고, 다음날 클린턴 대통령과의 통화에서 클린턴을 설득하여 폭격 계획을 철회하게 하였다.¹¹⁸ 사실의 진위 여부를 떠나 이는 당시 한국과 미국 사이에 북핵 문제에 관한 긴밀한 협의가 부재하였음을 단적으로 보여준다.

미국은 북한에 군사행동 대신 경제제제를 가했다. 이에 대응하여 북한은 IAEA가 아닌 미국에 북한이 1994년 6월 13일자로 NPT에서 탈퇴할 것이라는 통지서를 보냈다. 북한의 NPT 탈퇴 위협은 미·북 간의 저위급·고위급 직접 대화를 이끌어 냈다. 미국은 북한과의 양자 회담을 통해 제1차 북핵 위기를 해결하려고 했다. 지미 카터 전 대통령의 방문 등 다양한 채널을 통한 미·북 양자 접촉과 회담의 결과 1994년 10월 21일 미·북 제네바 합의(Agreed Framework)가 체결되었다. 이러한 일련의 미·북 협상에서 한국은 철저히 배제되었다. 한국과의 긴밀한 협의 없이 미국은 북한과 제네바 합의를 도출했으며, 한국은 이에 대해 심각한 우려를 표명했다. 이는 한·미 동맹의 균열을 초래했다.

미국이 한·미 동맹의 균열을 감내하면서도 북한과 직접 양자 협상에 나선 것은 미국의 글로벌 차원의 비확산 정책에 대한 고려 때문이었다. 1995년은 NPT 제5차 검토회의가 개최되는 해였다. 이 회의에서는 NPT 조약을 영구적으로 연장하는 문제가 논의될 예정이었다. 만약 북한이 NPT에서 탈퇴했다면, 이는 잠재적으로 핵무기 개발 계획을 가지고 있는 국가들에게 선례가 될 것이고, NPT

¹¹⁸ 김영삼, 『김영삼 회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁 (제1권)』 (서울: 조선일보사, 2001), pp. 315~318.

의 영구적 확장에 장애가 될 것이 자명했다. 미국은 북한이 NPT 체제에 잔류하고, 핵 프로그램을 포기하도록 유화책을 쓸 수밖에 없었다.¹¹⁹

사실 미국과 북한 간의 제네바 합의는 가동 중인 북한 원자로와 재처리 시설의 동결을 이끌어 냈지만, 북한의 과거 핵무기 프로그램에 대한 검증을 성사시키지 못했다. 이는 북한이 그동안 얼마만큼의 플루토늄을 축적했는지, 또는 이미 한두 개의 초기 핵무기를 보유하고 있는지를 검증하지 못한 것이어서 한국의 입장에서는 바람직하지 않은 선례를 남긴 것이었다. 그러나 미국의 입장에서 자국의 글로벌 차원의 비확산 정책의 핵심 이익인 NPT 조약의 영구적 연장은 한국의 입장 고려보다 우선시 될 수밖에 없었다.

나. 제2차 북핵 위기

미국은 제네바 합의로 인해 설립된 한반도 에너지 개발 기구 (KEDO)의 운영에 필요한 많은 분담금을 떠맡으려 하지 않았다. 이로 인해 제네바 합의와 달리 북한에 2기의 경수로 건설과 중유 공급이 예정대로 제공되지 않았다. 북한은 제네바 합의의 불이행을 이유로 동결되었던 핵 프로그램을 재개하겠다고 선언했다. 미국은 이를 제네바 합의 위반으로 규정하고 중유공급을 중단하였다. 미국의 영향권에 있는 IAEA가 의심되는 핵시설에 대한 사찰을 요구하며 사찰단의 전면적 방북을 요청하자 북한은 2003년 1월 NPT에서 탈퇴하였다. 미국은 북한을 강력히 비난하고, 북한을 테

¹¹⁹- Kang S. Rhee, "North Korea's Nuclear Issue and Its Security Implications in the Asia-Pacific Region," *KNDU Reviews*, No. 1 (1996), p. 40.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

러리스트 국가로 지명하였다. 이에 북한은 위협의 강도를 높이고, 2003년 2월 영변 원자로를 재가동함으로써, 제2차 북핵 위기가 불거졌다.

미국은 제1차 북핵 위기 때와는 달리 제2차 북핵 위기에 대응함에 있어 한국과 긴밀한 협의를 통한 외교적 해결을 모색했다. 그러나 강경 보수정권인 부시 정권과 북한에 대한 유화적 자세를 견지했던 김대중/노무현 정권 간의 정책 부조화는 피할 수 없었다. 부시 대통령과 노무현 대통령 간의 2003년 5월 회담은 이를 극명히 보여준다. 이 회담에서 미국은 북한에 대한 강경노선을 주문했고, 한국은 미국에 신중한 접근을 요구하였다. 그러나 미국은 당시 미국 국무부 한국과장이었던 데이비드 스트라우브가 회고하는 바와 같이 북한에 대한 정밀 선제공격을 심각하게 고려하지 않았다.¹²⁰ 미국의 그러한 기조는 놀라운 것이었다. 당시 부시 행정부의 외교 안보팀, 즉 체니(Richard Cheney) 부통령, 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관 등의 성향이 보수 강경파였다는 점, 미국이 9.11 테러의 여파에 있었다는 점, 부시 대통령이 북한을 이라크 및 이란과 함께 악의 축으로 규정했었기 때문이다. 미국은 한반도에서 전쟁이 발발하는 것을 막고자하는 한국의 입장, 선제공격이 불러올 중국의 부정적인 반응, 군사 기술적으로 북한 지하 핵시설을 효과적으로 공격할 수 없다는 염려로 북한에 대한 선제공격을 포기하였다.

미국은 북핵 문제 해결에 있어 다자 외교적 접근을 모색했다. 미국은 한국, 일본, 러시아, 중국, 북한과 함께 2003년 6자회담을 결성

¹²⁰- Hoon Joo, "American Expert Calls for a Road map to Solve North Korean Nuclear Issue," *KORUS House* (2006), <http://www.dynamic-Korea.com/korus_house/kh_view_news.php?main=KHF&sub=&uid=%20200600120709%20&keyword=>.

했다. 북한의 핵개발로 인해 비확산 체제가 흔들리는 것을 방지하기 위해 북핵 문제를 해결하고 북한을 NPT에 복귀시킬 주요 수단으로 6자회담이라는 다자 협의체를 선택한 것이다.

4. 북한의 제1·2차 핵 실험과 미국의 북핵 대응 전략

가. 글로벌 차원의 핵 비확산 정책의 하부구조로서의 미국의 대북 핵전략

미국과 한국의 북핵 문제 해결을 위한 다자적 접근과 한국의 포용정책에도 불구하고 북한은 2006년 제1차 핵 실험을 감행하였다. 북한의 제1차 핵 실험 직후 유엔은 북한을 강력 비난하고 안보리 결의안 제1718호를 통과시켰다.

북한의 2006년 핵 실험은 한국의 북한에 대한 포용정책에 타격을 가져왔으나, 핵 실험 이후에도 노무현 정부는 개성공단 경협 사업을 지속하였고, 금강산 및 개성 관광 사업을 중단시키지 않았다. 또한 불필요하게 남북 긴장 관계를 초래하지 않는다는 이유로 미국이 주도하는 PSI에 정회원국으로 참여하기를 거부해, 미국과 마찰을 빚었다. 노무현 정부의 뒤를 이은 이명박 정부도 한동안 PSI에 정회원으로 참여를 거부하였다. 2008년 7월 한국 관광객이 금강산 관광 도중 북한 경비병에 의해 사살됨으로써 금강산 관광이 중단되고 남북 관계가 경색되었으나, 북한이 2009년 4월 일본 열도를 넘어 태평양 상공으로 미사일을 실험 발사 한 후에도 한국은 PSI에 참여하지 않았다. 그러나 북한은 2009년 제2차 핵실험을 감행하였다. 국제사회는 북한의 핵실험 후 안보리 결의안 1874호를 통과시켰다. 이 결의안은 북한의 대량살상무기와 미사일에 유용될 수

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

있는 금융거래를 정지시키고, 소형무기를 제외한 모든 무기에 대한 금수조치를 실시하며, 이를 위해 금수 품목이 선적된 것으로 의심되는 선박을 공해상에서 검색할 수 있도록 하였다. 한국은 북한의 제2차 핵실험 이후 PSI에 정식 회원국으로 가입하였다.

북한의 제1·2차 핵실험의 감행과 함께 6자회담은 좌초되었다. 6자회담은 2003년에 출범한 이후 부침을 계속해왔다. 2005년과 2006년에 북한의 자금 세탁과 이에 따른 국제사회의 제재로 중단되었다. 그러나 6자회담은 북한의 2006년 제1차 핵실험에도 불구하고 재개되어, 2006년에 5차례, 2007년에 6차례 개최되었다. 하지만 2008년 12월, 북한 핵시설의 검증에 대한 회원국들의 이견으로 다시 중단되었다. 더욱이 북한이 2009년 4월 자국의 미사일 발사에 대한 유엔 제재에 대한 반발로 6자회담에 불참을 선언함으로써 좌초되게 되었다. 이어 북한이 제2차 핵실험을 감행하자, 회원국들 사이에 6자회담의 유용성에 대한 회의가 팽배해지게 되었다.

북한의 제1·2차 핵실험을 거치면서 미국은 북한에 대한 ‘전략적 인내(strategic patient)’ 원칙을 고수하였다. 전략적 인내는 유엔 경제 제재 등을 통해 북한에 대한 압박을 가하고, 북한이 비핵화에 대해 성의를 보이지 않는 한 북한과 대화에 나서지 않는 것을 의미한다. 그러나 북한은 2010년에 한국의 천안함을 폭침하고 연평도를 포격하는 도발을 일으켰다. 이어 11월에는 자국의 고농축 우라늄 농축 시설을 서방 언론에 공개하였다. 북한의 연이은 도발로 인해, 유엔제재 등 대북압박을 통해 북한이 스스로 핵무기를 포기할 때까지 기다리는 미국의 전략적 인내 정책이 유효하지 못했다는 비판이 대두되었다.

한국은 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격에 대한 진정성 있는

사과 없이는 남북대화가 실현될 수 없고, 남북대화가 전제되지 않는 미·북 회담이나 6자회담의 재개는 있을 수 없다는 강경 입장을 고수했다. 미국은 대화에 앞서 북한의 진정성 있는 사과가 선행되어야 한다는 한국의 입장을 지지했다. 이를 반영하여 미국은 중국과의 2011년 1월 정상회담 선언문에서 남북관계 개선이 중요하다는 점을 강조하고 진정성 있고 건설적인(sincere and constructive) 남북대화가 필수적인 조치(essential step)라고 명시하였다.

그럼에도 불구하고 미국은 북한의 비핵화를 위한 6자회담 및 미·북 대화가 재개되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 미국에 있어서 북한의 NPT 체제 복귀는 미국의 글로벌 차원의 비확산 노력에 있어 큰 성과를 의미한다. 현재와 같이 북핵 문제가 담보상태로 지속된다면, 이란과 같은 잠재적 핵국과 핵에너지 프로그램을 가용하고 있거나 가용할 계획이 있는 (잠재적) 원전국가들을 NPT 체제 내에서 관리하는 데 지장을 받게 될 것이기 때문이다. 더군다나 2012년 말 대선을 앞두고 있는 오바마 대통령은 외교·안보 영역에서의 가시적 성과를 도출해내는 것이 필요하며, NPT 체제의 안정적 관리와 북핵 문제의 진전은 이에 적합한 의제이다.

앞서 언급한 전략적 인내는 북한이 비핵화에 성의를 보이지 않는 한 제재와 압박을 고수할 것이라는 강경책인 동시에, 북한이 비핵화에 성의 있는 자세를 취하면 6자회담이나 미·북 대화를 통한 협상을 재개하겠다는 유화적 특성도 지니고 있다. “결국 전략적 인내는 미국 대북정책의 장기적 포지션이 대화와 협상의 복원, 즉 6자회담을 향하고 있다는 것을 시사한다.”¹²¹

¹²¹ 이상현, “대북제재와 미국의 대북정책,” 『북한경제리뷰』, 2010년 6월, p. 31.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

남북은 2011년 2월 남북 군사실무회담을 개최하였으나 한국 정부가 북한에 천안함 폭격, 연평도 포격에 대한 진정성 있는 사과를 요구하였고, 북한이 이를 거부함으로써 결렬되었다. 그러나 이명박 정부가 북한의 천안함 폭격, 연평도 포격에 대한 진정성 있는 사과 없이 미국의 대북 식량지원에 반대하는 입장을 견지해오고 있음에도 불구하고 미국은 대북 식량지원의 가능성을 계속 타진하고 있다. 이를 미·북 대화의 발판으로 삼으려 하고 있는 것이다.

한국도 미국의 이러한 기류를 반영하여 6자회담의 전제 조건으로 북한의 사과를 요구하던 것을 철회하고 북한의 사과와 비핵화 협상을 분리하는 병행 접근으로 입장을 선호하였다. 즉 남북 비핵화 회담과 미·북 회담을 거쳐 6자회담이 재개되는 3단계 안을 추진하고 있다. 남북은 2011년 7월 인도네시아 발리에서 제1차, 2011년 10월 중국 베이징에서 제2차 비핵화 협상을 개최하였다. 7월 제1차 비핵화 회담이 개최된 바로 다음 달 미국과 북한은 미국 뉴욕에서 미·북 고위급 접촉을 성사시켰고, 10월 중 제2차 접촉을 가질 것으로 전망된다.

미국은 6자회담 재개의 전제조건으로 선 남북대화를 줄기차게 요구한 한국의 체면을 살려주면서, 북핵 비확산을 위해 북·미 대화와 6자회담을 재개하려 하고 있다. 즉, NPT 체제 유지라는 미국의 글로벌 차원의 이익이 한국의 입장 고려에 우선하고 있는 것이다.

나. 글로벌 차원의 핵 반확산 정책의 하부구조로서의 미국의 대북 핵전략

미국은 공식적으로 북한을 핵무기 보유국으로 인정하지 않고 있

다. 초기 단계의 핵 실험은 실시하였으나, 핵폭탄의 소형화 등 핵 무기를 전략적으로 사용하기에 필요한 제반 기술을 아직 구축하지 못했다고 판단하기 때문이다. 그러나 이미 2차에 걸쳐 핵무기를 실험하였고 발달된 탄도 미사일 기술을 보유하고 있는 북한에 대해, 미국의 대북 핵전략은 반확산의 요소를 포괄하고 있다.

특히 천안함 폭침과 연평도 포격 후, 미국은 6자회담이 북한의 비핵화를 유도할 수 있다는 데 회의를 품게 되었고, “천안함 및 연평도 사건 이후 한반도의 안정을 정책적 우선순위로 내세우기 시작했으며, 전략적 인내에서 전략적 관리(strategic management)로 정책적 초점”을 옮겨가고 있다.¹²² 즉, 오바마 행정부는 미·북 대화, 6자회담 등을 통해 북한의 비핵화를 실현하려 노력하지만, 다른 한편으로는 반확산 차원에서 북한 핵에 대한 억지 능력을 배양하고 있다.

북한은 천안함 폭침과 연평도 포격을 통해 자국도 미국, 한국에 대해 억지력이 있음을 과시하려 했다. 한국과 북한은 감내할 수는 있지만 용납할 수는 없는 보복을 가하는 연속적 억제 관계(serial deterrence)로 특징지어지는 군사적 분쟁관계를 지속해 왔다.¹²³ 그러나 벼랑 끝 전술(brinkmanship)을 사용하는 북한의 형태로 볼 때 군사적 분쟁관계가 전면전으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다.

북한의 핵과 탄도 미사일은 한국뿐만 아니라 미국에게도 실질적인 위협으로 다가오고 있다. 미국 로버트 게이츠 국방장관이 2011년 1월에 언급한 바와 같이, 미국은 북한이 괌, 하와이, 캘리포니아

¹²² 김현욱, “미·중관계와 한반도정세분석,” 『주요국제문제분석』, No. 2011-11 (외교안보연구원, 2011), p. 7.

¹²³ 함형필, “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” p. 109.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

등 미국 서부를 가격할 수 있는 대륙간 탄도 미사일을 5년 이내에 개발 할 수 있다고 평가하고 있다. 2011년 1월에 개최된 미·중 정상 회담에서 오바마 대통령이 북한의 핵 및 탄도 미사일의 위협을 부각시킨 바 있다. 이러한 위협에 근거해 월터 샤프 한·미연합사령관이 북한의 장거리 미사일이 미국에 대한 중대한 위협이라고 판단 되면 미국이 이를 타격할 수 있다고 발언한 바 있다.¹²⁴

북한이 핵무기와 미국 본토를 사정거리로 할 수 있는 탄도 미사일을 발전시켜감에 따라, 한국의 보수 일각에서는 미국의 한국에 대한 확장핵억지 제공에 의문을 제기하고 있다. 미국은 1990년대 초기 이후 탄도 미사일잠수함에 적재된 트라이언트 미사일(Trident Missiles on Ballistic Missile Submarines)을 제외하고 미국의 전함과 잠수함에서 핵무기를 제거했다. 즉, 동맹국들에 대한 핵억지 제공은 미국 본토의 핵전력과 탄도 미사일 잠수함에 적재된 트라이언트 미사일에 기초한다.¹²⁵

사실 미국의 동맹국에 대한 확장핵억지 제공은 냉전 시대부터 그 신뢰성에 의문이 제기되어 왔다. 냉전 시대 북대서양 조약기구(NATO) 국가들은 미국이 파리나 런던을 방어하기 위해 뉴욕을 핵공격의 위협에 노출시킬 수 있을 것인가에 의구심을 가졌다. 이를 불식시키기 위해 나토 회원국 간 핵억지에 관한 정책을 조율하기 위한 ‘핵계획그룹(Nuclear Planning Group)’이 설치되었다. 이 기구는 바르샤바 조약기구 국가에 대항하여 나토 동맹국들이 어퍼

¹²⁴- “샤프 사령관 ‘북 미사일 중대한 위협 판단시 타격,’” 『조선일보』, 2011년 1월 15일.

¹²⁵- Richard Bush, “The U.S. Policy of Extended Deterrence in East Asia: History, Current Views, and Implications,” *Brookings Arms Control Series Paper*, No. 5 (2011), p. 5, <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/02_arms_control_bush/02_arms_control_bush.pdf>.

한 상황에서, 어디서, 어떻게 소련의 핵공격에 대응할지에 관한 구체적 정책을 조율했다. 동일한 맥락에서 한·미 양국은 2010년 10월 제 42차 한·미 연례안보협의회의에서 한·미 확장억제정책위원회를 설치하기로 합의하고, 2011년 3월 첫 본회의를 개최하였다.

미국은 자국의 한국에 대한 확장핵억제 제공의 신뢰성을 제고시키려하고 있지만, 한국에 전술핵무기를 재배치하는 방안은 고려하지 않고 있다.¹²⁶ NPT 체제의 불안전성을 고려하여 미국은 북한의 핵 및 탄도 미사일에 대한 반확산 전략에서 과거 냉전시대처럼 핵무기에 주 역할을 할당하기보다 재래식 무기에 더 큰 비중을 두고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국은 핵무기 개발 의지가 있는 국가들의 핵개발 프로그램을 중단시키고, 원자력의 평화적 이용 권리에 입각해 원전을 개발하고 있는 (잠재적) 원전국가들을 NPT 체제에 순응하도록 유도하기 위해서 핵무기가 군사전략에서 차지하는 비중을 줄여나가야만 하는 입장에 있기 때문이다.

실제로 미국은 1991년 한국에서 전술핵을 철수한 이래, 미국이 핵무기를 사용할지도 모른다는 북한의 경계심을 불식시키기 위해 노력해왔다. 1993년 미·북 고위회담에서 미국은 북한에 핵무기를 포함한 무력사용(위협)으로부터 안전을 보장해 주었다. 미국은 또한 2005년 6자회담 4차 회의에서 미국이 한반도에 핵무기를 배치하지 않고 있고 북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격할 의지가 없다고 천명한바 있다.

오바마 행정부는 2010년 발간한 NPR에 소극적 안전보장을 문서화하였다. 물론, 북한과 같이 NPT 체제 밖에 있는 국가에 대해서

¹²⁶- “윌터 샤프 한·미연합군사령관 ‘전술핵 재배치 필요 없어,’” 『경향신문』, 2011년 6월 21일.

는 소극적 안전보장에 대한 예외조항을 두었다. 그러나 미국은 북한의 비대칭전력 우세에 맞서기 위해 핵무기 재배치를 통한 핵억지 능력을 강화할 의사는 없다. 로버트 쟈센 백악관 국가안보회의 부대변인은 미국의 전술핵 재배치와 관련하여 오바마 행정부가 한반도의 비핵화를 지속적으로 지지함을 확인하였다.¹²⁷ 이는 한국에 전술핵무기를 배치할 의사가 없음을 명확히 한 것이다.

오바마 행정부는 비록 북한이 NPT 체제 밖에서 핵무기를 개발하고 있더라도 자국의 핵무기를 반환산 전략의 주요 도구로 전용하려하지 않고 있다. ‘핵무기 없는 세상’을 주창하고 미국의 군사전략에서 핵무기의 유용성을 경감시키려는 오바마 행정부가 한국에 전술핵을 재배치하는 것은 국제사회에서 이율배반적으로 간주될 가능성이 높다. 그러므로 미국은 미국의 확장핵억지 제공의 신뢰성을 증진시키기 위해, 한국에 전술핵을 재배치하는 것보다는 재래식 억지력의 증강을 통한 확장핵억지 강화를 추구한다. 후자가 NPT 체제의 안정이라는 관점에서 더 바람직하기 때문이다. 또한 미국은 한국의 핵무장이 일본, 대만 등의 핵무장으로 이어져 NPT 체제가 위태로워질 수 있다는 점에서 한국의 핵무장도 반대하고 있다.

군사기술의 혁명(RMA)으로 인해 혁신을 거듭한 최첨단 무기로 구성되는 미국의 재래식 전력은 막강하다. 미국은 북핵에 대하여 한·미 동맹의 틀에서 한국에 확장핵억지를 지속적으로 제공하고, 재래식 억지력 또한 강화하고 있다. 동시에 북핵에 대한 억지가 실패할 경우를 대비하여 한국에 미국의 미사일 방어체제로의 편입을 강력히 요구해오고 있다.

¹²⁷ “백악관 한국에 전술무기 재배치 계획 없다,” 『동아일보』, 2011년 3월 1일.

V. 일본의 대북 핵전략



1. 일본의 대북전략과 북핵 대응전략의 기초

북·일관계의 제약요인으로 작용하였던 냉전체제가 붕괴하고, 탈냉전시대의 도래와 더불어 한국의 북방정책이 전향적으로 전개됨에 따라, 일본 역시 전후처리를 위한 외교차원에서 대북한 접근전략을 적극적으로 추구하였다. 즉, 일본의 대북정책은 북한과의 국교정상화를 추구하였다.

일본의 대북정책은 글로벌 차원의 환경의 변화, 동북아시아 차원의 환경의 변화, 북·일 양자 간 차원의 쟁점현안과 국내 상황의 변화, 한국의 대북정책과 남북관계의 변화, 미국의 대북정책과 미·북관계의 변화 등의 다차원적 환경의 영향¹²⁸을 받으며 접근과 좌절, 갈등과 접촉 등을 되풀이하며 전개되었다. 일본과 북한의 대화와 갈등의 접촉이 전개되면서 과거사와 보상 문제, 일본인 납치문제, 북한의 핵·미사일 문제가 북·일 간의 주요 쟁점으로 부각되었다. 과거사와 보상 문제, 일본인 납치문제 등은 북·일 양자 간의 문제였고, 북한의 핵·미사일 문제는 미국의 대북정책과 미·북관계가 투영된 문제이다.

일본인 납치문제가 국내정치 문제화되면서 북·일 간의 가장 핵심 현안이 되었지만, 그러나 북한의 핵·미사일 문제의 진전 없이는 북·일 양자관계도 한계가 있었다. 즉, 일본의 대북정책은 전후처리를 위한 외교차원에서 국교정상화를 지향하여 전개되었지만, 일본인 납치문제와 북한의 핵·미사일 문제의 진전 없이는 나아가기가 매우 어려웠다. 따라서 일본의 대북정책은 일본인 납치문제의 해

¹²⁸ 배정호, “탈냉전기 북·일관계의 변천과 일본의 대북한 ‘대화과 억지’정책,” 『國際政治論叢』, 제39집 1호 (1999).

결에 최역점을 두면서 북한의 핵·미사일 문제의 진전 등을 위해 포괄적 접근을 추구하였다.

일본의 대북정책은 ‘대화와 압박’을 통하여 전략적 접근을 하였다. 즉, 일본의 대북정책은 때로는 북한에 대화로 접근하였고, 때로는 압박을 가하며 전략적으로 접근하였다. 특히, 일본은 북한 핵 위기 및 실험과 관련해서 ‘압박과 제재’의 대북정책을 전개하였다.

요컨대, 일본의 대북정책은 대화와 설득을 기조로 하면서도 북한 핵의 대응전략은 안보전략적 수준에서 추구되었다. 즉, 일본의 대북전략 및 북핵 대응 전략은 미·일동맹을 기반으로 한국과의 전략적 공조를 취하며 전개되었다. 따라서 북한의 핵·미사일 등에 대한 일본의 안보적 대응은 미·일동맹의 강화로 귀결되었고, 대북정책을 압박과 제재의 중심으로 전개되게 하였다.

2. 제1차 북핵 위기(1992)와 일본의 대북 전략 및 북핵 대응 전략

가. 북·일국교정상화회담에서 북핵 문제의 제기

탈냉전시대의 도래라는 글로벌 수준의 국제환경의 변화와 한국의 전향적인 북방정책은 일본과 북한에게 적지 않은 영향을 미치게 되었다.

일본은 전후처리 외교차원에서 북한과의 관계개선을 통하여 국교정상화를 지향하는 노력을 추구하게 되었고, 또 북한으로 하여금 생존전략의 차원에서 일본과의 국교수립에 적극적으로 임하도록 자극하였다. 따라서 1988년 서울 올림픽 개최 직전, 일본의 다

케시다(竹下) 내각은 북·일관계 개선의 분위기 조성을 위해 북한에 대한 제재조치의 해제를 단행하였다. 그리고 한·소 수교가 이루어지는 시기인 1990년 9월 24~28일에, 일본의 가네마루(金丸信) 자민당 전 부총재는 자민당과 사회당으로 구성된 대표단을 이끌고 평양을 방문하였다¹²⁹.

가네마루 전 부총재는 북·일 관계개선을 위한 교섭을 적극적으로 벌였고, 이에 북한은 전격적으로 국교정상화를 제의하였다. 그 결과 일본의 자민당, 사회당과 북한의 노동당 사이에는 동년 9월 28일 ‘3당 공동선언’이 발표되었으며, 북·일 간에는 국교정상화를 위한 교섭이 전개되었다.

국교정상화를 위한 교섭은 정치권보다는 외무성을 통한 실무차원에서 이루어졌는데, 국교정상화회담은 1990년 11월 중국의 베이징에서 세 차례에 걸친 예비회담을 가진 뒤 본 회담에 들어갔다. 본 회담은 1991년 1월 30~31일 제1차 회담을 평양에서 가진 뒤 제 8차까지의 회담을 가졌다.

그러나 북·일 국교정상화회담은 1991년을 전후하여 국제사회의 주요 현안으로 제기된 북한의 핵개발 의혹으로 인해 한계에 부딪쳐야 했다.

북한은 1985년 핵비확산조약(NPT)에 가입하였으나, 6년간이나 「핵안전조치협정」의 서명·비준을 미루어오다가 1992년 1월 30일에 「핵안전조치협정」에 서명하였다. 게다가 국제원자력기구(IAEA)의 북한 핵시설과 핵물질에 대한 제1차(1992.5), 제2차(1992.7), 제3

¹²⁹- 일본의 자민당과 사회당으로 구성된 대표단이 북한방문을 하게 된 경위에 대해서는 田邊誠, “日朝新時代の幕あげ, アジアの平和と南北統一のために,” 『月刊社會黨』 (1990年 12月號) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

차(1992.8) 임시사찰 결과, 북한이 IAEA에 신고한 것보다 북한에 훨씬 많은 양의 플루토늄이 존재할 것이라는 의혹이 제기되었고, 북한의 핵무기 개발에 대한 의구심이 높아졌다.

이처럼, 북한의 영변 핵시설 사찰을 계기로 제기된 핵 의혹은 미·북 갈등의 초래와 더불어 북한의 NPT의 탈퇴(1993.3.12)라는 상황으로 전개되면서, 제1차 북핵 위기가 본격적으로 시작되었다.

북핵 문제로 인해 미·북 간의 갈등이 초래되고 심화되면서 미국은 북·일의 접근을 핵사찰과의 전략적 연계를 추구하였다.¹³⁰ 즉, 미국은 일본에게 북·일 국교정상화회담과정에서 핵사찰 문제를 거론하도록 하였다. 따라서 일본은 국교정상화를 위한 예비교섭에서 핵사찰 문제를 정식교섭에서 다루기로 합의한 뒤, 1991년 11월 18~20일 베이징에서 개최된 제5차 국교정상화회담에서 영변 핵물질 재처리 시설의 의혹 문제를 거론하였다. 즉, 일본은 국제사회의 의혹을 불러일으키고 있는 영변의 핵물질 재처리 시설과 핵개발 문제가 일본의 안전보장에 중대한 영향을 미칠 수 있는 중대한 문제임을 지적하면서, 핵 문제의 해결 없이는 국교정상화 교섭의 실질적인 진전을 도모하는 것이 곤란하다는 점을 강조하였다.¹³¹

¹³⁰ 당시 북한이 일본과의 관계개선 및 국교정상화를 추구하는 전략적 목적에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 북한은 체제유지를 위하여 일본과의 국교정상화 등을 정치적 차원에서 전략적으로 활용할 수 있다. 즉 북한은 국제적 고립으로부터 탈피할 수 있고 아울러 일본과의 관계개선을 대한국 교섭능력을 제고시키는데 전략적으로 활용할 수 있으며 나아가 대미관계를 비롯한 대외관계의 개선을 위해서도 전략적으로 활용할 수 있는 것이다. 둘째, 북한은 체제유지를 위해 일본과의 관계개선 및 국교정상화를 경제적 차원에서 전략적으로 활용할 수 있다. 즉 북한은 일본과의 국교정상화를 계기로 일본으로부터 거액의 보상금을 획득할 수 있고, 나진·선봉 자유무역지대에 대한 일본기업들의 진출이나 자본 및 기술의 도입 등을 통한 경제협력을 기대할 수 있는 것이다.

¹³¹ 『朝日新聞』, 1991년 11월 18일, 11월 19일.

일본은 1992년 5월 13~15일 베이징에서 개최된 제7차 회담에서도 북한에게 ‘사용 후 핵연료봉’에서 플루토늄을 분리하기 위해 ‘재처리 시설이 건설되고 있는 점을 지적하면서, 핵 의혹 해소가 국교정상화의 전제조건이라는 점을 강조하였다.¹³² 나아가, 일본은 1992년 11월 5~6일 베이징에서 개최된 제8차 회담에서 ‘이은혜 조사문제’와 함께 ‘핵 문제’를 제기하였다. 이에 북한은 제8차 국교정상화회담의 도중에 추후 일정을 결정하지 않은 채 일방적으로 회담을 결렬시켰다. 즉, 제8차 국교정상화회담은 북한의 강력한 반발과 함께 도중에 막을 내렸다.

북·일 국교정상화 회담은 미국의 세계 핵전략과 북·미 갈등, ‘이은혜 문제’ 등으로 인하여 더 이상 진전되지 못했다. 이후, 북·일 국교정상화 회담은 2000년 4월까지 약 7년 동안 개최되지 못했다.

요컨대, 국제사회에서 북한의 핵개발 의혹이 제기되고 미·북 간의 갈등이 증폭되자 일본은 북·일 국교정상화 회담에서 핵 문제를 제시하며 국교정상화를 지향한 북·일의 관계개선과 핵사찰을 연계시키는 전략적 조치를 취한 것이다.

나. 미·일 신안보공동선언과 미·일 공조체제의 강화

북한의 영변 핵시설 사찰을 계기로 제기된 핵 의혹이 북한의 NPT의 탈퇴(1993.3.12)라는 상황으로 악화되고, 미·북 간의 갈등으로 전개되면서, 일본도 이를 안보적 차원에서 대응하는 정책을 추진하였다. 즉, 일본은 북한의 핵·미사일 개발 의혹, 중국의 패권주의 추구 및 군사력 증대 등 주변 정세변화에 능동적으로 대처하

¹³² 『朝日新聞』, 1992년 5월 13일.

는 데 미국과의 안보협력이 전략적으로 필요함을 인식하고, 미·일 공조체제의 강화 정책을 추구하였다.

탈냉전시대의 도래 직후, 미·일 안전보장체제는 일본 국내에서 반미의 분위기 속에서 냉전의 산물로 인식되어 기로에 직면하게 되었는데, 일본은 미·일 공조체제의 강화를 위해 미·일 안전보장체제를 전략환경의 변화에 대응할 수 있도록 새롭게 재정의하고 강화를 추구하였다. 미국 역시 탈냉전시대의 안보 전략환경의 변화에 대응할 수 있도록 미·일 안전보장체제의 재확인·재정비를 추구했다.¹³³

그러므로 페리(Perry) 미국 국방장관은 1996년 4월 14~15일에 일본을 방문하여 하시모토 총리, 우스이 방위청 장관과 회담을 갖고 미·일 안전보장체제가 아시아·태평양지역 안보의 기반임을 확인하였다. 클린턴 미국 대통령은 1996년 4월 17일 하시모토 총리와 도쿄 미·일 정상회담을 통하여 미·일 안전보장체제가 탈냉전시대 아시아·태평양지역의 평화와 안정을 위한 기본 틀이라고 규정한 뒤, 미·일 안전보장체제의 확대·발전을 천명하는 「미·일 안전보장 공동선언; 21세기를 향한 동맹(Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century)」¹³⁴(이하 「미·일 신안보 공동선언」이라 약칭함)을 발표하였다.

¹³³- 탈냉전시대의 도래 직후, 일본국내에서 냉전의 산물인 미·일 안전보장체제가 분기점을 맞고 있는 가운데 1995년 9월 오키나와에서 발생한 미군병사의 일본 소녀 성폭행사건으로 인하여 反주일미군 여론은 전국적으로 확산되기 시작하였다. 따라서 미국으로서는 그와 같은 反美 분위기를 진화시키면서 미·일 안전보장체제를 확고하게 재정의(再定義)시켜야 했다.

¹³⁴- “Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century”의 전문(全文)은 Mike M. Mochizuki (ed.), *Toward A True Alliance* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997)에 게재된 것을 참조.

「미·일 신안보공동선언」에서는 미·일 안전보장체제의 핵심적 요소인 주일미군에 대해서 일본 국민의 지지와 이해가 불가결하다는 인식을 나타내면서 미·일 안전보장체제가 아시아·태평양지역의 안정을 위한 기초임을 재차 강조하였고, 미·일 간의 정책조정 필요성과 더불어 미·일 방위협력지침의 개정작업에 착수할 것임을 언급하였다.

따라서 미·일 양국은 ‘일본자체’ 방위에 중점을 둔 1996년의 「미·일 방위협력지침」을 ‘주변지역 급변사태’에 대응할 수 있는 새로운 「미·일 방위협력지침」으로 개정하려는 작업을 1996년 6월부터 착수하게 되었다.

「미·일 방위협력지침」의 개정작업은 제1차 중간보고안이 1996년 9월 19일, 제2차 중간보고안이 1997년 6월 8일, 최종보고안이 1997년 9월 23일 발표되었다. 「미·일 방위협력지침」의 개정작업은 걸프전과 북한 핵 개발문제의 대응에 미·일의 실질적 협력이 한계를 드러냄에 따라 21세기의 새로운 정치·안보 환경에 적절하게 조정된 미·일의 전략적 협력체제를 만들기 위한 작업이라고 볼 수도 있다.

「미·일 신방위협력지침」의 주요 내용을 살펴보면, ▲ 평시의 협력 ▲ 일본에 대한 무력공격이 감행될 경우의 대처행동 ▲ 일본의 평화와 안정에 중요한 영향을 미칠 수 있는 주변사태에 대한 대응시 협력 ▲ 효과적인 방위협력의 추진을 위한 향후 계획 등이 핵심 내용이다.¹³⁵

「미·일 신방위협력지침」을 1978년에 제정된 「방위협력지침」과 비교해 볼 때, 가장 큰 특징은 ① 미·일 방위협력의 중점이 종래의

¹³⁵- 「미·일 신방위협력지침」의 全文은 1997년 9월 24일『朝日新聞』에 게재된 것을 참조하였음.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

‘일본 유사’ 및 ‘극동 유사’에서 ‘일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본 주변유사’로 이행한 것과 ② ‘주변지역 유사시의 범위’를 지리적 개념이 아닌 ‘사태의 성질에 파악하는 개념’으로 규정하였다는 점이다. 이는 구체적으로 미·일 양국의 방위협력을 종래의 ‘옛 소련의 위협’에 대한 대응에서 ‘중국 위협’이나 ‘대만 유사’ 그리고 ‘한반도 유사’에 대응하는 데 초점을 두면서 아시아·태평양 지역의 안보상황에 따라 그 이상으로 확대하겠다는 전략적 의도를 시사하는 것이기도 하다. 즉, 일본의 군사적 역할이 아시아·태평양 지역의 안보상황에 따라 탄력성을 가지고 확대될 수 있음을 나타내는 것이다.

그리고 미·일 안전보장체제의 재확인·재정의와 「미·일 신안보공동선언」이 발표되는 1990년 중반 시점은 북한의 심각한 경제난으로 기아, 탈북자들의 증가 등으로 국제적으로 ‘북한 붕괴론’이 확산되는 상황이었다. 즉, 한국, 일본의 전문가들 사이에서 북한급변사태에 대한 대비책의 필요성이 제기되는 상황이었다.

일본도 1996년 5월 총리의 지시에 의해 한반도 긴급사태시의 대응책을 준비하였다. 산케이신문(産經新聞)의 보도에 의하면,¹³⁶ 한반도 긴급사태시의 대응책은 ① 일본인 보호·구출, ② 대량난민대책, ③ 연안·중요시설 경비, ④ 대미지원조치 등 ‘4분야 36항목’이다. 또 일본의 전략문제연구소는 1997년 8월말 자민당 정책연구회에 제출한 「주변지역 대응책」에서 북한사태를 ① 현 체제존속, ② 체제붕괴, ③ 무력남침, ④ 평화통일 등으로 예상하기도 하였다.

¹³⁶ 『産經新聞』, 1997년 1월 7일.

한반도 급변사태에 대한 전략적 대비는 「미·일 신방위협력지침」을 통해서도 마련되었다. 한반도 급변사태시, 일본 자위대의 전략적 활동은 미사와(三澤), 요코스카(横須賀), 사세보(佐世保), 이와쿠니(岩國) 등의 주일 미군기지에 주둔해 있는 해·공군이 한반도로 출동하고 아울러 오키나와(沖繩) 기지에 주둔하고 있는 미국 해병대가 한반도 상륙작전을 펼 때, 「미·일 신방위협력지침」의 <별첨>에 제시되어 있는 40개의 항목에서 미군과 협력하며 미군의 작전을 후방에서 지원하는 것이다.¹³⁷

즉 한반도 긴급사태시, 일본 자위대는 정보교환을 비롯하여 북한에 출입하는 선박에 대하여 임검을 실시하고, 주일 미군기지에 대한 테러에 대비하여 경비를 강화하며, 요코스카, 사세보 등 미 해군기지의 항구에 북한이 기뢰를 부설하는 것에 대비하여 경계경비를 강화하는 활동 등을 전개하는 것이다. 아울러 오키나와 기지의 해병대의 한반도 상륙작전 등을 위하여 공해상의 기뢰 제거작업 등을 펼치는 것이다.¹³⁸

이와 같은 「미·일 신방위협력지침」의 성립 이후, 일본은 한반도 급변사태를 상정한 ‘주변사태’에 대비하여 훈련을 강화하였다. 즉 일본 해상자위대는 1999년 8월 6~7일에 제주도 남동부 동지나(東支那) 해상에서 한국 해군과의 제1차 합동 군사훈련을 실시하

137. 「미·일 新방위협력지침」의 제정 이후 미·일 양국은 처음으로 제179회 미·일 합동 군사훈련을 대규모로 실시하게 되었다. 이 훈련에 일본의 해상자위대 함선 120척, 항공기 80대, 병력 3만 4천명이 참가하고, 아울러 대미 지원항목 가운데 정보제공과 해상자위대 보급함의 미 함정에 대한 해상 급유 등을 실시한다. 그리고 일본 항공자위대와 주일 미군간의 합동훈련에는 군산의 미 제8전투 항공단 F16 전투기 6기가 참여하였다고 한다. 『조선일보』, 1997년 11월 5일, 1997년 11월 7일.

138. 일본은 소해정과 소해 헬리콥터를 보유하고 있는데, 기뢰 제거 수준은 세계 최고 수준급이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

였고, 이어 동년 10월 27일~11월 9일에 한반도 급변사태를 상정한 대규모 기동훈련을 실시하였다. 이 해상훈련은 사전 도상훈련(9월 6~9일)과 더불어 함정 110척, P-3C 등 항공기 180대, 병력 3만 2,000명이 동원되는 대규모 실전훈련이었다. 또 2000년 2월에는 ‘미·일 합동군사훈련’에서 본격적인 ‘지휘소 연습’을 실시하였다.¹³⁹ 이 ‘지휘소 연습’은 북한의 남침을 가상하고 이를 ‘주변사태’로 판단한 뒤 미군에 대한 병참지원을 실시하는 한편, 북한의 미사일 공격과 무장 게릴라들이 원자력 발전소 등을 점거하는 상황에 대비하는 것이다.¹⁴⁰

요컨대 한반도 급변사태시, 일본 자위대의 주요 역할은 ① 일본 영해·공해상과 ② 일본 국내에서 수행되는 것이었다.

그리고 일본은 미·일 안전보장체제가 광역화됨에 따라 확대된 군사적 활동을 뒷받침하기 위해 제도적 정비와 법령 정비를 추진하였다. 일본 정부는 제도적 정비의 일환으로 먼저 1997년 1월 20일 종합정보기관인 ‘정보본부’를 발족시켰고, 1998년 12월 28일에는 ‘방위정보회의’를 설치하기로 하였으며, 1999년 1월 11일에는 ‘내각 정보회의’를 발족시켰다.

통합막료회의 내에 설치된 ‘정보본부’는 정보의 수집 및 분석을 일원화하기 위하여 방위청의 내국과 통합막료회의, 육·해·공 자위대의 정보부문 등 기존의 정보조직을 하나로 통합시킨 기관이었고, ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’에 신속하게 대응을 하

¹³⁹ 『讀賣新聞』, 1999년 11월 22일.

¹⁴⁰ ‘지휘소 연습’은 부대를 실제로 출동시키지 않고 컴퓨터망을 사용하는 도상훈련으로 ‘미일합동훈련’에서는 지난 1968년부터 모두 11회 실시되었다.

지 못했다는 비판에 따라 발족한 방위청의 ‘방위정보회의’는 위기 발생 시 ‘정보본부’에서 수집·분석한 동북아 전략정보를 중점적으로 검토하여 총리에게 자위대 출동여부를 신속하게 건의하는 기능을 수행하는 기관이었다. 그리고 ‘내각 정보회의’는 현재 북한정세를 중심으로 정보를 수집, 분석하는 데 역점을 두고 활동을 전개하는 기관이었다.

또 일본 정부는 자위대의 ‘군사-정치’활동을 뒷받침 해주는 법안 정비로서 지금까지 연구자체를 금기시해 왔던 유사법제의 정비를 추진하였다¹⁴¹. 『미·일 신방위협력지침』의 실제상황에서 시행되려면 ‘자위대법’, ‘유엔평화유지활동(PKO)법’, ‘해상보안청법’, ‘항만법’, ‘항공법’ 등 최소한 20여개의 법령을 개정되거나 제정되어야 했기 때문이다.¹⁴²

따라서 일본정부는 ‘북한의 미사일 운반체계 시험발사 사건’(1998) 및 ‘북한 공작선의 영해 침투사건’을 계기로 일본 내 대북한 위협인식이 상당히 제고되고 있는 분위기를 활용하여 한반도 급변사태 등 일본 주변유사에 대비하기 위해 1999년 4~5월경에 ‘주변사태법’, ‘자위대법 개정안’, ‘미·일 물품역무 상호제공 협정(ACSA) 개정안’ 등 3개의 법안을 마련하였다.

이로써 일본 자위대는 한반도 급변사태 시에 주일 미군의 병참 지원 등 『미·일 신방위협력지침』에 제시되어 있는 40개의 항목 등

¹⁴¹ 유사법제의 정비는 한반도나 극동유사시에 일본정부 및 자위대가 미군의 작전을 지원하는 데 필요한 토지, 물자수송, 인력동원 등의 법제를 정비하는 것을 말하는 데, 1996년 10.20 총선에서 자민당(自民黨)과 신진당(新進黨)은 유사법제의 조속한 정비를 주장하였고 민주당(民主黨)과 사키가케도 유사법제 정비의 필요성을 인정하였다.

¹⁴² 예컨대 자위대법의 경우는 제82조, 제83조, 제89조, 제93조, 제95조, 제99조, 제100조 6, 제100조 7, 제100조 8, 제100조 9가 개정될 것이다.

을 지원할 수 있게 되었다. 이는 미·일의 전략적 역할분담에 의한 대북한 억지능력의 강화이기도 하다.

3. 제2차 북핵 위기(2002)와 일본의 대북 전략 및 북핵 대응 전략

북한이 북·미 기본합의(1994.10)에 입각하여 동결되어 있던 영변의 핵관련 시설의 ‘동결해제’를 선언함(2002.12)과 동시에 재차 NPT 탈퇴를 선언(2003.1) 하면서 제2차 북핵 위기가 시작되었다.

일본은 납치문제의 해결과 더불어 교착상태의 북·일관계를 타파하기 위해 정상외교를 시도하였으나, 북핵 위기의 영향으로 한계에 부딪치게 되었다. 일본은 대화 중시를 표명하면서도 압박과 제재 조치를 취하지 않을 수 없었다.

가. 정상외교의 한계

(1) 제1차 북·일 정상회담의 한계

2000년 6월 남북정상회담과 남북관계의 개선, 미·북관계의 진전의 영향으로 일본과 북한은 대화재개 등 관계개선을 위한 노력을 ‘수면 아래’ 또는 ‘수면 위’에서 계속해서 추구하였다.

그 결과, 2000년 10월 말에 개최되는 제11차 국교정상화 회담을 앞두고 제3차 ‘북송 일본인 처’의 고향방문이 9월 12~18일에 이루어졌고, 10월 6일에는 50만 톤의 식량이 북한에 지원되었다. 이는 남북관계 및 미·북관계의 진전에 자극을 받은 일본 정치권이 북·일관계의 진전을 위한 환경조성에 상당한 노력을 기울인 결과이기도 하다.

이처럼 북·일 간의 대화 분위기의 조성과 더불어 제11차 국교정상화 회담이 높은 관심 속에 10월 30~31일에 베이징(北京)에서 개최되었다. 그러나 제11차 베이징 회담도 기대와는 달리, 차기 회담 일정조차 합의하지 못한 채 별다른 성과 없이 막을 내렸다. 이후 북·일관계는 국교정상화 회담을 열지 못하고, 제3국에서 대화채널 유지수준의 비공식 접촉만을 하여야 했다.

냉각상태의 북·일관계는 2002년에 들어오면서 4월의 북·일 적십자회담, 7월의 브루나이 북·일 외무장관 회담 등을 계기로 다소 개선되기 시작하였지만, 대사급 회담으로 북·일 양측의 쟁점 현안에 대해 타협점을 찾고, 관계 진전으로 나아가기에는 한계가 있었다. 따라서 일본은 2002년 8월 18~19일의 적십자 회담 및 25~26일의 북·일 외무성 국장급 회담 등에서 전후 최초의 북·일 정상회담 개최를 시도하여 동년 9월 17일에 평양에서 정상회담을 갖게 되었다.

김정일-고이즈미 북·일 정상회담은 9월 17일 아침에 납치 일본인들의 사망문제로 인하여 경직되고 긴장된 상태에서 시작되었지만, 김정일 위원장이 오후 회담에서 일본인 납치에 관해 시인 및 사과를 함에 따라 주요 현안인 식민지 지배에 대한 사죄와 보상, 일본인 납치문제, 북한의 핵·미사일 문제 등이 일괄적으로 타결되고, ‘평양 공동선언’이 발표되었다.

9.17 평양 공동선언은 2002년 10월 중에 국교정상화 회담 재개, 일본의 식민지 지배 반성과 대북 경협 제공, 북한의 피랍 일본인 문제 사과와 재발 방지, 북한의 미사일 발사의 보류를 2003년 이후에도 유지 등을 골자로 하는데([표 V-1] 참조), 일본 정부는 9.17 평양 공동선언을 매우 중요한 성과로서 강조하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

표 V-1 2002년 9.17 북·일 정상회담의 핵·미사일 합의 사항과 향후 과제

	합의 사항	향후 과제
핵·미사일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 2003년 이후 미사일 발사 실험 계속 유예 ○ 한반도 핵 문제 포괄적 해결을 위해 국제협의(94년 제네바 합의) 준수 및 관련국 대화 해결 원칙 합의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미사일 실험유예 구체적 시한 확정 문제 ○ 영변 핵시설 사찰 등 핵 문제에 관한 구체적 합의 문제 ○ 북한 재래식 무기 문제

그러나, 제1차 김정일-고이즈미 정상회담에서 북한 측이 밝힌 피랍 일본인 11명 중 5명만이 생존하고 있다는 사실이 일본 국내에 전해지면서, 일본 국민들은 김정일-고이즈미 정상회담을 긍정적으로 평가하면서도 일본 언론의 북한에 대한 격렬한 비판이 전개되었다.

게다가, 2002년 10월 16일, 미국의 켈리 국무차관보가 방북 시, 북한이 핵무기 제조용 우라늄 농축 계획을 추진하고 사실을 인정했다고 발표하면서, 일본 언론의 대북 비판은 한층 더 탄력을 받으면서 전개되었다.

2002년 9월 중·하순경 아사히TV 등은 아침부터 밤 늦게까지 거의 온종일 피랍 일본인 문제를 다루면서 대북 비판을 전개하였다.¹⁴³ 이 같은 TV 등 일본 언론의 격렬한 대북 비판은 2002년 12월말까지 지속되었다.

¹⁴³ 제1차 북·일 정상회담 직후인 9월 하순경, 필자는 동경에 체류하였는데, 4번 채널과 8번 채널의 TV는 6:00~24:00 거의 온종일 납치문제를 다루었다.

이처럼, 북·일관계가 악화되는 상황에서 북한이 재차 NPT 탈퇴 선언을 하고 제2차 북핵 위기가 시작되자, 일본은 압박에 비중을 둔 대북정책으로 전환하였다.

북한의 NPT 재탈퇴와 더불어 북한 핵 문제로 북·미 간의 갈등이 증폭되자, 고이즈미 총리와 부시 대통령은 2003년 5월 23일의 크로포드 미·일 정상회담에서 북한 핵 문제의 해법과 관련하여 ‘강경조치(tougher measures)’를 취할 것에 합의하였고, 일본은 대북 압박 정책을 취하게 되었다.

북·일관계는 북핵 문제와 납치문제로 인하여 냉각상태를 벗어나지 못하였고, 국교정상화를 위한 회담도 제대로 개최되지 못하였다.

(2) 제2차 북·일 정상회담의 한계

2004년 5월 초, 고이즈미 총리의 전격적인 평양 방문과 더불어 제2차 북·일 정상회담이 개최되었다.

제2차 정상회담은 일본 국내 상황,¹⁴⁴ 한국의 대북정책과 남북관계, 북핵 문제에 대한 미국의 입장 등을 고려하면서 이루어졌다.

특히, 동북아 국제정치의 관점에서 살펴보면, 중국이 6자회담의 성사 등 한반도 문제와 관련하여 적지 않은 역할을 전개하고 있으므로, 동북아지역에서 중국과 주도권 경쟁을 벌이고 있는 일본으로서도 한반도 문제와 관련하여 일정한 역할을 수행해야 하는 입

¹⁴⁴ 일본 국내 상황을 살펴보면, 7월 참의원 선거를 앞둔 상태에서 후쿠다 관방장관 등 국민연금 미납 문제와 그에 대한 여론의 비판, 북한의 일본인 납치자 의혹 가중 및 시민단체들의 불만 등으로 고이즈미 총리는 정치적 입지가 매우 어려운 상황에 처해 있었다. 이와 같은 국내적 상황에서 고이즈미 총리는 국내의 정치적 공세를 상쇄시키면서 7월 참의원 선거의 승리를 위한 국민지지율의 제고를 지향하여 전략적 승부수로서 평양방문을 단행하였다고 지적할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

장에 놓여 있다고 볼 수 있다. 따라서 고이즈미 총리의 평양방문도 그와 같은 전략적 맥락에서 이루어졌다고 지적할 수 있다.

즉, 미국이 이라크 문제 및 대통령 선거 등으로 북한 문제에 깊게 간여할 여유가 적은 상태에서 북·미 간의 중재 역할을 수행하고, 아울러 북핵 문제로 남북관계의 진전에 한계를 부딪친 한국 정부의 입장을 고려하여 일정 부분의 역할을 수행하기 위해, 고이즈미 총리의 평양방문이 전격적으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

일본 국내에서는 김정일 국방위원장이 답방하지 않은 상태에서 총리가 재방문하는 것에 대해 다소 비판이 제기되었지만, 고이즈미 총리는 9.17 평양 공동선언을 바탕으로 일본인 납치문제를 포함한 양국 간 주요현안 및 핵 문제를 포함한 안전보장상의 문제 등의 포괄적 해결을 추구하고, 나아가 북·일 국교정상화의 재개를 위한 계기 마련을 위해 5월 22일, 약 1년 8개월 만에 평양 재방문을 단행하였다.

일본과 북한은 핵심현안인 핵·미사일 문제 및 납치문제를 둘러싸고 적지 않은 입장의 차이를 보여 왔는데, 제2차 김정일-고이즈미 평양회담의 결과, ▲ 9.17 평양선언의 이행 확인, ▲ 북한이 평양선언을 준수하는 한, 경제제재의 불시행 ▲ 핵 문제의 평화적 해결을 위한 6자회담의 진전 노력 ▲ 미사일 발사 동결의 재확인 ▲ 북한의 납치피해자 가족 5명의 귀국 동의 ▲ 소가 히도미 씨 가족 3인의 제3국에서의 조기 면회 가능 조정 ▲ 북한의 사망·행방불명의 조사 직접 착수 및 일본 참가 등이 합의되었다. 즉, 북한은 납치문제는 이미 해결되었다는 입장을 나타내 왔지만, 고이즈미 총리는 사망 또는 행방불명 10인의 재조사 합의를 받아냄과 동시에 납치 피해자 가족 5명을 데리고 일본으로 돌아왔다.

핵·미사일 문제와 관련해서는 평양 공동선언의 준수와 더불어 북한의 제4차 6자회담 참가 및 미사일 발사 동결 등의 재확인이 이루어졌다([표 V-2] 참조). 고이즈미 총리는 제2차 평양회담을 끝내고 동경에 도착한 직후 가진 기자회견에서 김정일 국방위원장에 핵개발을 완전히 포기하여 북한이 재건할 수 있는 절호의 기회를 놓치지 말고 꼭 잡을 것을 역설하였음을 강조하였다.

● 표 V-2 제2차 평양회담과 핵·미사일 관련 합의 사항

- 9.17 평양선언의 이행 확인.
- 일본은 평양선언 중시의 입장에서 북한이 평양선언을 준수하는 한, 경제제재를 발동하지 않음.
- 핵 문제의 평화적 해결을 위해 쌍방이 함께 6자회담의 진전을 위해 노력함.
- 미사일 발사 동결의 재확인.

고이즈미 총리의 제2차 평양방문 및 정상회담의 결과에 대해 일본 국내에서는 북한의 주도권에 의한 1시간 30분의 짧은 회담, 사망 또는 행방불명 10인 문제에 대한 적극적인 조치 미흡 등을 이유로 비판이 제기되었고, 특히 요코다 메구미의 부모를 비롯한 사망 또는 행방불명 10인의 가족들은 사망 또는 행방불명 10인에 대한 새로운 정보가 없음에도 불구하고 25만 톤의 식량과 1,000만 달러의 의료품 지원에 합의한 점에 강한 불만을 표출하였다.

따라서, 일본 국민들은 대체로 고이즈미 총리의 제2차 평양방문 및 정상회담의 결과에 대해 긍정적으로 평가하는 입장을 표명하였지만, 국교정상화를 지향한 북·일관계가 순탄하게 진전되기에는 한계가 있었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

고이즈미 총리의 평양방문 직후의 여론은 조기 국교정상화에 신중을 기할 것을 요구하였고, 자민·공명·민주 3당은 5월 26일 회의를 갖고 북한 선박 등의 일본 입항을 거부할 수 있는 ‘특정 선박 입항금지 특별조치법’을 수정·합의한 뒤, 6월 3일 중의원에서 가결하였다.¹⁴⁵ 이는 일본 정치권이 ‘대화와 압박’을 대북정책의 기조로 변함없이 유지할 것임을 가시적으로 표명한 것인데, 북·일 국교정상화 회담이 재개되더라도, 교섭과정에서 일본은 미국의 입장을 반영하여 평양선언의 준수에 따른 핵·미사일 문제의 해결을 주장하면서, 사망 또는 행방불명 10인에 대한 철저한 진상규명을 강력하게 제기할 것을 시사하는 것이기도 하였다.

고이즈미 총리의 대화 중시 강조에도 불구하고, 일본의 대북정책은 제2차 핵 위기의 영향을 받으면서 납치문제로 인해 압박과 제재 조치를 취하지 않을 수 없었다.

나. 일본의 대북 압박 및 제재와 전략 증강

제2차 북핵 위기로 인해 북·미 간의 갈등이 증폭되면서, 미·일 양국은 크로포드 정상회담에서 대북 ‘강경조치(tougher measures)’를 취할 것에 합의하게 되고, 이에 일본정부는 대북한 ‘대화와 압박’의 병용정책을 전개하면서도, 핵·미사일 및 납치문제의 포괄적 해결을 주장하며 계속해서 북한에게 압박을 가하였다.

일본 정부는 2003년 8월 27~29일 베이징 제1차 6자회담에서도 대표연설을 통하여 북한 핵의 개발·보유·이전 불용, 국제적 합의 준수, 검증 가능한 방식에 의한 신속한 폐기 등을 언급하면서, 핵·

¹⁴⁵ 『朝日新聞』, 2004년 6월 3일(夕刊).

미사일 문제와 납치문제를 북·일 국교정상화 이전에 포괄적으로 해결해야 한다고 주장하였고, 아울러 납치문제의 해결을 가장 중시하는 입장을 표명하였다.

이어 가와구치 외무장관은 2003년 9월 20일 유엔총회 기조연설을 통하여 “납치문제는 북·일 평양선언에 기초해 핵·미사일 문제와 함께 포괄적으로 해결할 방침”이라고 언급하면서 유엔 무대에서 최초로 일본인 납치문제를 거론하였다.

고이즈미 총리도 2003년 10월 7~8일의 인도네시아 ASEAN+3 정상회담과 10월 20~21일 방콕의 APEC 정상회담 기간 중에 “납치문제는 북핵 문제와 함께 해결해 간다는 방침에 변화가 없으며, 차기 6자회담에서도 지속적으로 제기해 나갈 것”임을 강조하였다.

그리고 아베 자민당 간사장, 나카가와 경제산업장관 등 대북 강경파는 북한 압박을 위한 대북 제재조치 등을 검토하기 시작하였다. 그 결과, 2004년 2월 정기국회에서는 대북 송금 중지 및 무역규제를 주요 내용으로 하는 「외환 및 무역관리법 개정안」이 성립되었다.¹⁴⁶

고이즈미 총리의 제2차 평양 방문 직후, 일본 정치권은 조기 국교정상화에 신중을 기할 것을 요구하는 여론에 응하면서 2004년 5월 26일 북한 선박 등의 일본 입항을 거부할 수 있는 「특정 선박 입항금지 특별조치법」을 마련하였다.¹⁴⁷

그리고 일본 정부는 2005년 3월 1일부터 북한 선박의 일본 입항

¹⁴⁶ 자민당이 제출한 「외환 및 무역관리법 개정안」은 2004년 1월 29일 중의원을 통과한 뒤, 2월 9일 참의원에서 성립되었다.

¹⁴⁷ 자민·공명·민주 3당은 2004년 5월 26일 회의를 갖고 북한 선박 등의 일본 입항을 거부할 수 있는 「특정 선박 입항금지 특별조치법」을 수정·합의한 뒤, 6월 3일 중의원에서 가결하였다. 『朝日新聞』, 2004년 6월 3일(夕刊).

규제를 겨냥하여 성립된 「선박 유탁 손해 보상법 개정안」을 시행하였다.¹⁴⁸ 「선박 유탁 손해 보상법 개정안」은 2002년 12월 5일 이 바라키 현 히타치 항 부근 해역에서 북한 선적의 화물선 칠성호가 좌초되어 대량의 기름이 유출되었던 사건을 계기로 만들어졌는데, 핵심 내용은 일본에 입항하는 100톤 이상의 선박의 선주들에게 책임보험 가입을 의무화한 법이다.¹⁴⁹ 이 법이 시행될 경우, 북한 선박의 약 85%는 해상보험의 미가입으로 인해 일본 입항이 거의 불가능한 것이다.¹⁵⁰

북한 선박은 2005년 1월에 88척, 2월에 97척이 일본에 입항하였는데, 「선박 유탁 손해 보상법 개정안」이 시행된 3월에는 불과 29척만 입항하였다.¹⁵¹ 즉, 북한은 일본과의 교역에서 직접적인 타격을 받게 된 것이다. 일본 정부는 이와 같은 간접적인 교역 제재와 더불어 대량살상무기 운반수단의 개발과 관련된 물자의 대북 수출을 규제하기도 하였다.

일본 정부의 북한의 핵·미사일에 대한 대응은 군사안보적 차원에서도 취해졌다. 일본 정부는 2004년 12월 동아시아 전략환경의 변화에 대응하기 위하여 새로운 「2004 방위계획대강」을 수립하였는데, 「2004 방위계획대강」은 일본 주변의 동북아 안보환경에 관

148- 『서울신문』, 2005년 3월 2일.

149- 그동안 일본 해역에서 기름 등 각종 폐기물이 유출되는 사고가 발생했을 때, 피해 보상은 물론, 복구작업에 소요되는 비용까지 일본정부와 해당 지방자치단체에서 대부분 부담했다.

150- 일본 항구에 입항하는 북한 선박은 85%가 최소 25년 이상 노후 선박이기 때문에 상당수 선박들은 P&I(Protection and Indemnity) 보험 가입 자체가 어려운 편이다. 실제로 이 보험에 가입한 북한 선박은 2.5%에 불과했다. 『매일경제』, 2005년 2월 20일.

151- 『産經新聞』, 2005년 4월 29일.

해 북한의 대량살상무기 및 탄도 미사일의 개발·배치·확산과 특수 부대 등에 따른 지역안보의 불안정성을 지적하였다.¹⁵² 이와 같은 「2004 방위계획대강」의 동북아 안보환경에 대한 분석은 ‘2005 중기 방위력 정비계획(2005~2009)’에 투영되어 미사일 방어체제(MD)의 구축에 최역점을 두는 전력 증강으로 나타났다.

즉 일본 정부는 「2004 방위계획대강」에서 북한과 중국의 군사동향을 동북아 지역의 안보 불안 요인으로 표명한 뒤, 이에 대한 대응의 일환으로 ‘2005 중기 방위력 정비계획(2005~2009)’을 통하여 미사일 방어체제의 구축을 최역점적으로 추구하였으며, 아울러 미사일 방어체제 구축을 위하여 이지스 시스템 탑재의 호위함 4척과 지대공(地對空) 요격 미사일인 패트리엇 3개 부대를 투입하였다.

4. 북한의 제1·2차 핵실험에 의한 북핵 위기와 일본의 대북 제재 조치

가. 북한의 제1차 핵실험 단행과 일본의 대북 제재 조치

북한의 외무성이 2006년 10월 3일 핵실험을 공식 발표하자, 아베 총리는 국제평화와 안보에 대한 위협이라는 인식 아래 대북 경고 메시지를 보냄과 더불어 미국과 정보 공조의 강화를 추구하였다.¹⁵³ 나아가, 아베 총리는 2006년 10.8 아베-후진타오 정상회담에

¹⁵² 「2004 방위계획대강」에서는 처음으로 중국과 북한을 안보 불안 요인으로 추가·지목하였는데, 이는 「2004 방위계획대강」의 가장 큰 특징으로 지적되는 부분이다. 배정호, 『일본의 국가전략과 안보전략』(서울: 나남, 2006), pp. 241~245.

¹⁵³ 『중앙일보』, 2006년 10월 4일; 『동아일보』, 2006년 10월 4일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

서 중국 측에 북한의 핵실험을 저지하도록 북한을 압박하는 강력한 예방외교를 요청했다.¹⁵⁴

그럼에도 불구하고, 북한이 2006년 10월 9일 핵실험을 강행하자 아베 총리는 독자적인 대북 제재 조치를 취하면서, 아울러 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의(10.15)에 적극적으로 동참할 것을 표명하였다.

(1) 일본의 독자적 대북 제재 조치

일본 정부는 2006년 10월 11일 밤, 총리관저에서 안전보장회의를 열고 북한의 핵실험 단행에 대해 안보적 차원에서 인식하고,¹⁵⁵ 독자적 대북 제재 조치의 발동을 결정하였다. 따라서 일본 정부는 [표 V-3]과 같은 대북 제재 조치를 동년 10월 13일에 각료회의에서 결정하였고, 다음날 14일부터 시행하였다. 일본의 대북 제재 조치의 주요 내용은 [표 V-3]에 나타난 바와 같이, ▲ 모든 북한 국적 선박의 입항 금지, ▲ 모든 북한산 상품의 수입 전면 금지, ▲ 북한 정부 관계자에 한정되었던 입국 금지 조치의 민간인에게도 확대 등이 핵심 내용이다.

이와 같은 대북 제재 조치의 시행에 의해 일본 항구에 정박 중이던 모든 북한 선박은 출항되었다. 아울러 모든 북한산 상품의 수입

154. 『朝日新聞』, 2006년 10월 9일; 『중앙일보』, 2006년 10월 9일; 『조선일보』, 2006년 10월 9일.

155. 아베 총리는 대북 제재 조치의 결정의 이유에 대해 “일본인의 생명과 재산을 지키는 입장에서 북한의 핵실험 단행을 결코 용인할 수 없기 때문이다.”고 밝혔다. 그리고 시오자키 야스히사 관방장관은 기자회견에서 “일본의 안전보장에 극히 중대한 사태이고, 북한에 대해 독자적인 입장에서 명확한 메시지를 보낼 필요가 있기 때문이다.”고 명언했다. 『讀賣新聞』, 2006년 10월 12일; 『産經新聞』, 2006년 10월 12일.

전면 금지를 위해 북한 상품이 제3국을 통해 우회적으로 수입되는 것을 막는 감시체제가 강화되었다. 즉, 수입업자의 철저한 보고, DNA 감정을 통한 원산지 판별 실시 등이 이루어졌다.

표 V-3 일본의 독자적 대북 제재조치의 주요 내용

대북조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 북한 국적 선박의 입항 금지 ○ 북한으로부터의 수입 전면 금지 ○ 북한 국적자의 원칙적 입국 금지
------	---

일본 정부가 대북 제재 조치를 신속하게 취한 것에 대해 다음과 같이 전략적 의미가 내포되어 있다고 지적·평가할 수 있다.¹⁵⁶

첫째, 유엔 안전보장이사회가 유엔헌장 7장을 근거로 하는 강력한 압박조치의 결의를 취하기 위해 조속히 합의를 모으는 데 일조하기 위해, 일본이 먼저 강경한 독자적 대북 제재 조치를 취했다고 지적할 수 있다. 미국은 10월 9일 북한의 핵실험 발표 직후, 유엔헌장 7장을 기반으로 하는 대북 제재안을 제출했고, 유엔 안전보장이사회는 이를 본격적으로 협의하기 시작했다. 즉, 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의는 중·러와의 조정이 중요하기 때문에, 일본이 중·러의 대북 제재로의 동참을 촉구하면서 유엔 안전보장이사회가 조속히 강력한 조치의 결정을 내릴 수 있도록 지원하기 위하여 신속히 대북 제재 추가 조치를 결행한 것이다.

둘째, 북한의 미사일 발사에 이어 핵실험이 일본의 안전에 위협이 된다는 점¹⁵⁷을 명백히 하면서, 북한이 일본인 납치문제에 성의

¹⁵⁶ 배정호, 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2007). pp. 104~105.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

있는 조치를 취하지 않는 것에 대한 압박을 가하는 전략적 의미가 내포되어 있다고 지적할 수 있다. 즉, 아베 정부는 일본인 납치문제의 해결을 위한 강한 의지를 전략적으로 표출한 것이다.

셋째, 모든 북한 국적 선박의 입항 금지, 북한 국적자의 원칙적 입국 금지 등을 통해 북한과 일본과의 밀수 라인을 완전히 차단하여 음지에서 북한으로 유입되는 수입원을 완전히 봉쇄하기 위함이라고 지적할 수 있다.

(2) 일본의 유엔 안전보장이사회의 대북 제재에 대한 적극적 동참

북한의 핵실험 발표에 대해 “최대의 중대한 우려”를 표명한 바 있는 유엔 안전보장이사회는 북한이 핵실험을 단행하자, 2006년 10월 15일 북한에 제재를 가하기 위해 ‘유엔 안전보장이사회 결의 1718’을 채택·발표하였다.

유엔 안전보장이사회의 ‘유엔 안전보장이사회 결의 1718’은 중·러의 반대로 ‘군사적 조치(7장 42조)’를 배제하는 대신, 7장 41조에 근거하여 북한에 타격을 줄 수 있는 ‘비군사적 제재’에 역점을 두었다. 즉, ‘유엔 안전보장이사회 결의 1718’은 북한에 타격을 줄 수 있는 물품의 수출 금지, 대량살상무기(WMD)와 관련된 물자의 이전 저지를 위해 선박 등의 화물 검사, 금융제재 등을 추구하는 것이었다.

일본은 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의에 적극적으로 동참할 것을 표명하였고, 특히, 북한 화물 검색을 위한 선박 검사에 적극 협력할 것을 표명하였다. 따라서 일본은 북한 권력층에 실질적인 타격을 주기 위한 사치품 수출금지를 실행하기 위해 일본산

¹⁵⁷ 일본 정부는 「2007年度 外交青書」를 통해서도 북한의 핵실험이 일본의 안보에 위협이 된다는 인식을 명확하게 표명하였다.

담배·술 등 기호품과 가전제품을 수출금지 대상에 포함시켰다. 그리고 일본은 북한 화물 검색을 위한 선박 검사 활동은 헌법상의 제약 때문에 미·일 지위협정을 근거로 미군의 지원을 통하여 간접적으로 전개하였다.

나. 북한의 제2차 핵실험 단행과 일본의 대북 강경정책

아소 총리는 2008년 9월 25일 유엔 총회연설을 통하여 정책기조를 발표하였는데, 북한 핵 문제와 관련, ‘대화를 통한 핵 포기의 설득’을 강조하였다. 그러나 아소 정권은 낮은 국민지지도로 인해 대북 협상력이 약화되었기 때문에 미·일 공조체제를 기반으로 압박에 역점을 둔 대북정책을 추구하였다. 따라서 북한이 로켓 시험발사(2009.4.5), 제2차 핵실험(2009.5.25) 등을 단행하자, 아소 정권은 압박과 제재의 대북정책을 추구하였다.

북한의 로켓 시험발사 및 제2차 핵실험 이후, 아소 정권은 북한 위협론의 증대에 따른 ‘적 기지 공격론’을 제기하였고, 나아가 유엔 안전보장이사회를 통한 제재, 독자적 제재의 강화를 추구하였다. 즉, 아소 정권은 유엔 안전보장이사회의 결의 1874호에 적극동참하면서, 대북 수출 전면금지 등 독자적인 제재의 강화에 의한 압박 전략을 추구하였다.

아소 정권이 2009년 6월 16일에 독자적 추가 제재조치로서 대북 수출 금지를 결정함¹⁵⁸에 따라, 일본과 북한의 교역은 수출입이 전면적으로 중단되게 되었다. 아울러, 대북 수출금지 품목에 대한 엄격한 단속이 이루어졌다.

¹⁵⁸ 『讀買新聞』, 2009년 6월 17일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

아소 정권은 대북 압박 조치로서 대북 수출금지 품목인 미사일 운반 등에 전용될 수 있는 대형 탱크로리를 북한의 ‘조선백호7무역 회사’에 불법 수출한 업자를 체포하였고,¹⁵⁹ 장거리 미사일 개발에 필요한 정밀기기인 자기측정장치를 미얀마를 경유하여 북한에 수출하려 한 조총련계 무역업체 사장을 외환 및 외국무역법 위반혐의로 체포하였다.¹⁶⁰

나아가, 유엔 안전보장이사회의 제재위원회가 2009년 7월 16일(현지시간)에 대북 제재를 결정함에 따라, 아소 정권은 2009년 7월 24일부터 북한의 핵관련 기업 등 5개 단체의 자산 동결 및 북한 고위관리 5명에 대한 출입국 금지 조치를 실시하였다.¹⁶¹

또, 아소 정권은 유엔 안보리 결의 1874호(2009.6.12)에 따라 북한을 출입하는 선박의 화물검사와 관련된 특별법안을 각료회의에서 최종 확정된 뒤, 국회에 제출하였다. 이 법안은 2009년 7월 14일 중의원에서 야당이 결석한 상황에서 가결되었으나, 국회가 사실상 폐막함에 따라 참의원에서 심의조차 되지 않은 채 폐기되었다.¹⁶²

요컨대, 북한의 핵·미사일 실험 후, 아소 정권의 대북정책은 오바마 행정부와와의 전략적 협력을 기반으로 유엔 안전보장이사회의 대북 제재에 적극 동참하면서, 독자적 제재의 강화를 추구하였다.

159- 『産經新聞』, 2009년 5월 19일.

160- 『연합뉴스』, 2009년 6월 29일.

161- 배정호, 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』 (서울: 통일연구원, 2010).

162- 아소 정권이 제출한 화물검사조치법안은 2009년 7월 14일 중의원에서 여권 단독 심의에 의해 통과되었으나, 민주당 등 야당이 아소 내각에 대한 문책결의안을 참의원에서 가결한 뒤, 일체의 법안 심의를 거부함에 따라 참의원에서 통과가 어렵게 되었다. 여기에 아소 총리가 동년 7월 21일 중의원을 해산함에 따라, 임시국회는 폐막하고 법안은 사실상 폐기되었다.

일본의 대북제재 강화로 인해 북·일관계는 매우 냉각되었다. 2009년 9월 16일 자민당에서 민주당으로 정권이 교체되었지만,¹⁶³ 북·일관계는 개선되지 못했다. 즉, 북한이 2009년 9월 하토야마 정부의 출범을 앞두고 공개적으로 대일 유화적 접근을 적극적으로 시도하였지만,¹⁶⁴ 민주당의 대북정책은 자민당과 유사한 정책기조를 추구하였다.

하토야마 총리는 2009년 10월 26일 제173회 임시국회에서 행해진 ‘소신표명연설’을 통하여 [표 V-4]와 같은 대북정책의 기조를 표명하였다. 즉, 하토야마 총리는 납치문제와 핵·미사일 문제 등을 포괄적으로 해결할 것을 표명하였는데, 특히 핵 문제와 관련해서는 유엔 안전보장이사회의 대북제재를 엄격하게 이행하는 한편, 6자회담을 통해서 비핵화를 실현하는 노력을 계속할 것을 강조하였다.

● 표 V-4 하토야마 총리의 대북정책 기조

- 북한과의 문제는 납치문제와 핵·미사일 문제 등을 포괄적으로 해결하고, 국교정상화를 추구한다.
- 관계국과 긴밀히 하며 대처한다.
- 핵 문제와 관련해서는 유엔 안전보장이사회의 대북제재를 엄격하게 이행하는 한편, 6자회담을 통해서 비핵화를 실현하는 노력을 계속한다.

〈출처〉 『毎日新聞』, 2010년 10월 26일(夕刊), 2010년 10월 27일; 『朝日新聞』, 2010년 10월 27일.

163. 일본 전후 정치사에서 54년 만에 야당이 제1당으로 등장하며 정권교체가 이루어졌다. 2009년 9월 16일 민주당과 사민당, 국민신당 등이 하토야마 연립정권을 출범시켰다.

164. 김영남 최고인민회의 상임위원장은 2009년 9월 10일 교도통신(共同通信)과의 회견에서 “일본 당국의 부당한 적대시 정책을 반대하는 것이지, 일본 국민은 적이 아니다”며 대일 유화적 제스처를 취하였고, 송일호 북·일 국교정상화 교섭 담당 대사는 동년 9월 11일 교도통신과의 회견을 통하여 납치문제를 의제로 하는 대화를 재개할 의사를 시사하였다. 『연합뉴스』, 2009년 9월 10일, 2009년 9월 11일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

그리고 하토야마 총리는 천안함 폭침사건과 관련, 북한을 강력하게 비판한 뒤, [표 V-5]와 같은 추가 대북 제재 조치를 취하였다. 즉, 천안함 사건 이후, 하토야마 총리는 대북제재의 강화의 일환으로 아소 정권에서 폐기된 「화물검사특별조치법」(2010.5.28)을 마련하였고, ‘대북 송금 및 현금 지참액 제한(2010.5.28)’ 조치를 취하였다.

표 V-5 하토야마 총리의 추가 대북 제재 조치

	주요 내용	비고
화물검사특별조치법 (2010.5.28)	일본 해상청과 세관은 북한에 드나드는 선박이나 항공기가 핵무기 및 미사일에 관련된 금수품목을 실은 것으로 의심될 경우, 영해는 물론 공해상에서도 검사할 수 있게 됨.	동일, 2004년부터 시행된 북한 선박의 입항금지 조치를 2011년 4월까지 연장한다는 내용의 「특정선박 입항금지 승인조건」도 만장일치로 통과
대북 송금 및 현금 지참액 제한 (2010.5.28)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 대북 송금 시 의무적으로 보고해야 하는 기준액을 현행 ‘1천만 엔 이상’에서 ‘300만 엔 이상’으로 대폭 하향 조정하는 조치를 결정 ▲ 북한을 방문 시, 신고해야 하는 지참 현금 한도를 ‘30만 엔 이상’에서 ‘10만 엔 이상’으로 하향 조정하는 조치를 결정 	북한으로 가는 자금 이동을 감시하고 규제하는 방안 강화

이처럼, 북한의 제1차 및 제2차 핵실험으로 인해 일본과 북한간의 교역, 즉 수출·입이 전면 중단되었고, 또, 자민당에서 민주당으

로의 정권 교체와 관계없이, 일본 정부는 독자적인 대북 제재 조치의 강화를 추구하면서, 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의에 적극적으로 동참하고 있다.

일본의 대북정책 및 대북 핵 정책은 미·일동맹을 기반으로 한국과의 전략적 공조를 취하면서 전개되고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

VI. 중국의 대북전략과 북핵대응



1. 서론

김정일이 마지막까지 웃을 수 있는지 지켜보는 것은 매우 재미 있는 일이 될 것이다. 김정일은 건강이 유지되는 한 자신의 3남이 자 정권의 후계자인 김정은을 위해 안정적인 국내외 환경을 남겨 주기 위해 최선을 다할 것이다. 그리고 어쩌면 자기가 죽는 그 마지막 순간까지는 웃을 수 있을지는 모른다. 하지만 북한 급변 상황은 김정일 사후를 전후해서 일어나지는 않을 것으로 보인다. 정권 엘리트 모두 긴장상태에 있을 때는 단합이 가장 중요하기에, 위기는 오히려 2~3년 이후 긴장이 풀어지면서 계파 간 갈등이 본격화될 때 일어날 것으로 보인다. 따라서 김정일은 죽고 나서부터는 웃기 어려울 것이다.

때문에 경제적으로 불안하고 안보적으로 호전적인 북한을 지켜보는 중국은 매우 딜레마에 놓여있다. 중동에서 일고 있는 민주화 바람에서 중동과 북한의 가장 큰 차이는 리비아나 이집트의 경우 옆에 후원국이 없지만 북한은 후원국가가 바로 옆에 있다는 점이다. 최근 적지 않은 전문가들은 북한이 리비아 모델이 될 수도 있다고 본다. 하지만 북한이 갈수록 부담으로 작용하고 있음에도 불구하고, 중국에게 북한은 여전히 전략적 가치가 높다.

2011년 10월 23~27일 리커창 부총리 겸 상무위원의 방북과 방한 일정에서 원래 방북은 포함되어 있지 않다가 한·미 정상회담 이후 갑자기 나중에 포함된 것에서 미루어 보면, 중국은 북한을 전략적으로 잘 활용하는 것을 알 수 있다. 그럼에도 중국은 남북통일에 절대적인 영향력을 미칠 정도의 국력은 아니기 때문에 한반도에서의 상황에 설익은 변화 추구보다는 현상 유지를 우선하고자 한다. 2020년까지 전략적으로 중요한 기회이기에 그 전까지 주변 안보환

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경은 절대적으로 안정적이어야 한다. 어쩌면 중국의 대북정책은 전략적 기회의 10년이 지난 2020년 이후부터 자체적인 판단과 결정이 현실화될 가능성이 크다.

현재 중국은 북한 문제를 단순히 중·북관계의 틀에서 보고 있지는 않다. 중국은 지역적으로 볼 때 동북아 국가이기보다는 아시아 국가이다. 동남아, 중앙아시아, 남아시아, 동북아시아에 이르기까지 광대한 영토에 긴 국경을 접하고 있다. 경제적으로는 2010년 상반기에는 이미 경제규모 차원에서 일본을 제치고 미국 다음의 세계 제2의 경제대국으로 부상하였다. 국제정치 차원에서 중국은 이미 G2로 부상한 강대국이기에 북한 문제를 다루는 셈법이 복잡할 수밖에 없다. 중국은 북한 문제를 자국의 국가 현대화라는 국가전략목표 달성 시간표 아래 대외전략, 대한반도정책 차원에서 다양하게 고민하고 접근하고 있음에 주목한다.

따라서 본 논문은 중국이 북한의 핵 문제를 단순히 미·북, 한·중, 북·중 같은 양자관계에서 보는 것이 아니라,¹⁶⁵ 북한 문제, 나아가 한반도 문제의 일부로 보면서 자국의 현대화와 중장기 대외전략 목표를 위한 하부구조 차원에서 접근하고 있음을 설명하고자 한다.

이에 따라 본문은 크게 네 개의 절로 나누어진다. 제2절 중국의 대북전략에서는 중국의 대외전략에서의 북한의 위치와 대북정책 기조 및 현 중·북관계에 대한 전반적인 평가를, 제3절 중국의 북핵 대응에서는 제1·2차 북핵 위기가 발생했을 때 중국이 어떻게 대응했는지를 비교하며, 제4절 중국의 북핵전략에서는 북핵 문제를 둘러싼 중국 지도부의 논의, 기본인식 및 정책대응 결정요인을 고찰하고자 한다.

¹⁶⁵- 崔立如, “朝鮮半島安全問題: 中國的作用,” 『現代國際關係』, 2006年 9期.

2. 중국의 대북전략

이 절에서는 북핵 문제를 중국이 좀 더 거시적으로 전략적으로 접근하고 있음을 살펴보고자 한다. 중국은 한반도에서의 평화와 안정을 대한반도 정책의 절대목표로 설정하고 있고, 2008년 이후 사실상 중단되어 있는 6자회담에 대해 여전히 애착을 가지고 있으며, 기타 북한과 관련한 대부분의 현안에 대해서도 퍼즐을 맞추듯 자국의 안정적 주변환경 관리 차원에서 다루고 있음에 주목한다.

가. 중국의 대외전략 속에서의 북한

중국에게 북한은 매우 의미 있는 국가이자 전략적으로도 활용 가치가 높은 국가이다. 냉전시기에는 6·25전쟁에서 같은 편으로 한·미동맹과 수년간 전쟁을 수행했으며 탈냉전시기에는 미·중관계에 있어 유용한 전략적 자산으로 활용하고 있다. 그러나 이러한 중요성이 있음에도 불구하고 중국은 북한을 강대국적, 중장기적 시각에서 더 냉정하게 객관적으로 바라보고 있다.

후진타오 이전 중국의 대외정책은 도광양희(韜光養晦, 때가 될 때까지 실력을 기른다)로서 덩샤오핑이 적어도 50년 이상 이 기초를 유지해야 한다고 처음 제시한 이래 사실상 중국 외교안보전략의 기초로 작동하였다. 이는 중국이 개혁과 개방을 추진할 때 도입된 전략으로서 제 실력을 드러내지 않고 적절한 때까지 기다린다는 의미이다. 달리 말하자면 세계의 초강대국인 미국과 불필요한 경쟁으로 인한 국력의 낭비를 피하면서 중국의 국가 현대화 발전에 전력을 기울인다는 전략이다.

장쩌민의 시기에 들어오면서 중국의 대외정책은 약간의 변화가

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

발생하였는데, 책임대국(責任大國, 국제사회에서 책임 있는 국가로 거듭난다)은 냉전 이후 급변하는 환경에 좀 더 적극적으로 부응하면서 책임지는 국가적 이미지를 강화하기 위한 전략이었다. 하지만 이 시기까지만 해도 중국의 대외정책의 핵심은 여전히 도광양회였다.

중국외교에 적지 않은 변화가 감지되기 시작한 것은 사실 후진타오의 집권 이후부터였다. 취임 초기에는 중국은 독일, 일본, 러시아와는 달리 평화롭게 강대국으로 부상할 수 있으며, 책임을 다하는 국제사회의 일원이 될 수 있다는 화평굴기(和平崛起, 평화로운 방식으로 강대국으로 부상한다)가 먼저 등장했다. 그러나 ‘화평’에서 대만이 독립하고자 할 때에도 중국은 대화 위주의 평화적 방식을 고집할 수 있는가라는 비판과 또 다른 용어인 ‘굴기’에서는 중국이 스스로 굴기를 현실적으로 인정한 것이 아닌가 하는 비판으로 인해 1년도 안되어 폐기되었다.

그런 연후 2005년 후진타오 지도부는 조화세계(和諧世界, 세계와 공존한다)를 중국의 대외정책 슬로건으로 새롭게 제시되었는데, 이는 너와 나의 차이를 부정하지 않고 서로의 공동 이익을 추구하고 평화롭게 공존한다는 논리로서 현재 후진타오의 핵심 대외정책 이념으로 자리하였다. 중국의 조화세계 외교전략은 크게 네 개의 수준으로 나누어진다. 조화세계 아래에 각 대륙별로 조화유럽, 조화아주, 조화미주, 조화아프리카중동, 조화오세아니아 등으로 나뉜다.¹⁶⁶

이 중에서 중국은 외교안보적으로 세계로 직접 뛰어드는(走出去) 조화세계 대전략 추진에 있어서 가장 중요한 지역으로 아시아

¹⁶⁶- Jaeho Hwang, Chen Dongxiao, "China's Asia Strategy," *International Area Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 105~142.

를 꼽고 있다. 중국의 국내 경제발전, 체제유지를 위해 주변 안보 환경의 안정은 필수적이다. 아시아는 세계로 나아가는(入足亞太, 面向世界) 발판이면서 중국의 정치·안보·경제 등 전방위적 이익이 집중된 지역이다.¹⁶⁷ 중국은 세계적 강국의 면모를 갖춰 가고 있지만 아직은 미국과 대등한 세계적 역량을 가지고 있지 못하기에 점진적이고 단계적 방식으로 강대국 부상을 계획하고 있다. 때문에 중국으로서는 아시아가 단·중기적으로 현재 자국의 영향력과 세계 경영을 실험할 수 있는 훌륭한 지역이다.

중국의 아시아 전략은 조화아주(和諧亞洲)라고 할 수 있는데,¹⁶⁸ 조화아주는 다시 조화동북아, 조화서남아, 조화동남아, 조화중앙아로 나뉜다. 여기에서 다시 각 지역의 양자관계로 세분화되는데, 예를 들면 조화동북아는 조화일본, 조화북한, 조화한국, 조화몽골 등으로 나뉘게 된다. 그러나 현재 중국은 남북한과 모두 조화하고자 하나 북한과는 오랜 동맹관계임에도 불구하고 조화는 결코 용이하지 않았는데, 2010년 작년 한해만 해도 북한발 안보위협 상황에서 뒤처리 수습에 어려움을 겪어야 했다. 한국과도 조화는 커녕 북한발 안보위협의 인식과 대응의 차이로 인해 2008년 양국 정상회담 합의한 전략적 협력동반자관계라는 이름이 무색할 정도로 양국 간 감정의 골은 깊어졌다.

¹⁶⁷ 唐世平, 中國的理想安全環境, 胡鞍鋼 主編, 『中國大戰略(The Grand Strategy of China)』(浙江: 人民出版社, 2002), p. 326.

¹⁶⁸ 中國의 위안핑은 中國의 아시아전략을 조화주변이라고 표현하기도 한다. 元鵬, “和諧與中國新外交,” 『現代國際關係』, 2007年 4期, pp. 1~8.

나. 중국의 대북정책 기조

기본적으로 중국의 한반도 정책은 현상유지 속에서 영향력과 실리를 확대하는 것이다. 즉, 한반도의 평화·안정 유지 및 한반도 비핵화 정책을 견지하면서, 실리위주의 남북한 균형외교 정책을 지속적으로 추구하고, 자주·평화적 방법에 의한 한반도 통일정책을 지지한다는 것이다. 대외적으로는 남북 간 자주평화적인 방법으로 한반도의 통일을 달성해야 한다는 공식입장이지만 그 과정에서 자국의 국익을 발휘하고자 한다. 중국은 한반도가 통일될 수밖에 없다면 한국이 통일을 주도하는 것에 대해서 꼭 부정적이지만은 않다. 단, 중국이 21세기 중엽 국가현대화 달성이라는 긴 호흡을 하고 있어 한반도의 통일과정에서 자국의 입장과 국익이 최대한 반영되길 기대한다.

이러한 중국의 대북정책은 삼무정책(三無, 非핵화, 非전쟁, 非동란)이라 할 수 있으며, 이는 남북한과 미·중 모두의 이익에도 부합한다고 본다. 비핵화의 경우 북한이 핵무기를 가지게 되면 미국이 핵으로 타격할 가능성이 있다. 혹은 북한의 핵 제어 능력이 좋지 않아 핵이 유출되거나 하면 일본의 대지진이 가져왔던 핵 유출과 같은 문제가 생길 수 있다. 즉, 중국 영토의 4분의 1 정도가 노출되므로 신경 쓰지 않을 수 없기에, 절대적으로 북핵 문제는 해결되어야 한다는 입장이다. 또 한반도 전쟁이 발발한다면 중국의 안보 이익을 침해하게 되어 중국 역시 심각한 압력을 느끼고 있다. 중국 국민들도 북한에 대한 특별한 감정, 정서를 지니고 있고, 6.25전쟁 때 인민해방군 30만 명이 어려움을 겪기도 하였다. 그러나 만약 한반도에 전쟁이 다시 발생하여 재참전하게 되면 중국의 국가현대화

목표달성과 국내의 정책에 엄청난 압력이 된다.¹⁶⁹ 동란의 경우 북한 내부의 불안정으로 인해 탈북 난민들이 대부분 중국 동북3성으로 대거 유입된다면 그렇지 않아도 어려운 동북3성의 경제에 막대한 부정적 영향을 미치게 될 것이다.¹⁷⁰

다. 2008년 6자회담 이후 중국의 대북정책

중국은 삼무정책을 위해 북한의 어떠한 도발에 대해서도 반대하지만, 동시에 국제사회의 대북 제재를 가하는 것에 대해서도 반대하고 있다. 이는 제재로 인해 북한의 상황이 악화되어 삼무정책에 악영향을 미치는 상황이 재발되는 것을 우려해서이다. 따라서 중국은 ‘북한 안고 가기’ 입장은 이미 확고하다. 지난 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 사건에서 보여준 모습 뿐만 아니라 지난 1년여 시간 동안 중국이 김정일의 중국 방문을 4번이나 수용한 것에서 미루어 보면 중국의 대북 입장은 명확하다. 사실 중국은 북한의 생명연장에 필요한 최소한의 국제사회에서의 정치적 보호, 경제측면에서의 석유, 식량의 무상 지원 혹은 저렴한 경제적 지원 및 파격적인 의전적 배려로 북한을 무마함으로써 지역 안정과 평화를 유지하고자 하는데, 이는 중국에게 매우 저렴한 안보비용이다.¹⁷¹

169. 중국군 장성과의 인터뷰 (베이징, 2011년 8월).

170. Jaeho Hwang, “Northeast Asia’s Pandora’s Box: North Korean Escapees,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XVI, No. 1 (Spring 2004).

171. 예를 들면, 지난 2010년 5월 3일~7일 4박 5일간 김정일 북한 국방위원장의 중국 방문이 있었다. 김 위원장의 이번 방중은 2000년 5월, 2001년 1월, 2004년 4월, 2006년 1월에 이어 다섯 번째였다. 중국은 4년 4개월여 만에 방중한 김정일 위원장에게 최고의 의전으로 영접하였다. 편도 차선이 완전히 통제된 베이징 중심부를 승용차로 카퍼레이드 하듯 통과해 국민관 조어대(釣魚臺)로 유유히 진입하였다. 또 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석과 우방귀(吳邦國) 전국인민대

그러면서도 중국의 대북정책은 중국의 중장기 전략에 근거해 접근하고 있다. 2011년 5월 25일에 있었던 양국 정상회담에서 후 주석은 “[중국은] 전략적이고 장기적인 관점에서 관계를 유지하고 발전시켜 왔으며 함께 노력해 양국관계를 새로운 단계로 발전시키기를 희망”한다면서, “양국의 전통적 우의관계를 대대손손 계승하는 것이 공통된 역사적 사명”이라고 강조하였다. 이에 김 위원장도 “양국 선대 지도자들이 손수 맺어 키워낸 전통적 우의관계”를 유지, 발전시키는 것은 매우 중요한 일이며, 양국관계는 결코 “시간의 흐름과 세대교체로 인해 앞으로 변화가 있어서는 안 된다”고 화답하였다.

양국 지도자들은 정상회담에서 크게 5가지 분야의 협력에 동의하였는데, 첫째, 고위급 상호방문과 특사 파견, 구두 친서 전달 등 유연하고 다양한 방식으로 밀접한 관계를 유지하기로 하였다. 둘째, 수시로 혹은 정기적으로 양국 내정 및 외교에서의 중요한 문제와 국제 및 지역정세, 국정 운영경험 등 공통 관심사항에 대해 심도 있게 의사소통해 나가기로 하였다. 셋째, 경제협력 심화를 위해 진지한 논의를 하기로 하였으며, 넷째, 인문교류를 확대하기로 하였다. 다섯째, 국제 및 지역 문제에서의 협력을 강화하고 지역의 평화와 안정을 더욱 수호하기로 하였다.

이어서 중·북관계의 특수성은 2011년 5월 김정일의 방중 시 양국 정상의 공동성명에서 충분히 확인할 수 있다.¹⁷² 이를 해석하자

표대회(전인대) 상무위원장, 원자바오(溫家寶) 총리, 시진핑(習近平) 국가부주석, 리커창(李克強) 부총리 등 중국 최고지도부 상무위원 9명 전원이 김 위원장을 파격적으로 환대하였다.

¹⁷² (중략) 후진타오는 다음과 같이 지적했다. 중국의 당과 정부는 전략적으로, 먼 안목으로 중조관계를 대하고, 전통을 계승하고, 미래지향적이며, 선린우호, 협

면, 중국의 당과 정부는 전략적으로, 먼 안목으로 중·북관계를 대하고 있으며 김정일 위원장의 중국방문을 언제든지 환영하며 이에 김 위원장도 중국 측의 노력에 감사한다는 것이 그 핵심이다. 양국은 정상적인 국가관계로 나아가고 있지만 여전히 특수 관계 성격이 많이 남아있으며 김정일이 필요시 방중하려 할 경우 언제든지 수용하며, 이렇게 하는 것이 북한의 호전성을 관리하고 한반도에서의 위기 억제에 유용하다고 본다.

라. 중·북관계의 주요 현안에 대한 인식¹⁷³

중국의 북한과 관련한 여러 현안들에 대한 인식은 우리가 겉으로 이해하는 것과는 다소 다르다.¹⁷⁴ 중국은 이러한 현안들을 개별적인 사안이 아니라 이미 북한 문제, 한반도 문제의 일부로 보고 있다.

먼저 중·북관계와 관련, 중국은 현재 북한이 중국의 개혁·개방 방향과 방식이 틀리지 않았으며 현재까지 이룬 성과, 즉 G2로 성

력강화의 정신을 견지하고, 중·조 전통친선관계를 공고히 하며 발전시키는 것을 변함없는 방침으로 견지해왔다. 중국은 중·조 친선협력 관계가 부단히 발전하도록 노력할 것이며 지역의 평화, 안정, 번영을 수호하고 촉진하기 위해 노력할 것이다... [이에] 김정일은 (중략) 다음과 같이 말했다. 조·중 인민의 친선은 더없이 귀중하다. 우리는 친선의 계주봉을 다음 세대에게 전해줘야 한다. 이는 우리의 중대한 역사적 사명이다. 올해는 조·중 친선 협력 조약체결 50주년의 해다. (중략) 조선은 경제 건설을 진행하고 있으며 안정적인 주변 환경이 아주 필요하다. 우리는 정세 완화를 희망하며 비핵화 목표를 견지하고 하루 빨리 6자 회담을 재개하기를 바란다. 북남 관계개선에 대해서도 줄곧 성의를 보이고 있다. 6자회담 재개와 평화안정에 기울인 중국의 노력에 감사한다...『인민일보』 한국어 판, 2011년 5월 30일, <<http://renmin.co.kr/news/quickViewArticleView.html?idxno=3058>>.

¹⁷³- 이 부분은 2011년 8월 북경에서 중국의 다수의 국책 싱크탱크 및 군 출신 연구자들과의 인터뷰에 근거해 작성하였다.

¹⁷⁴- 주요 현안에 관한 중국의 시각에 대해서는 다수의 국책 싱크탱크 및 군 출신 연구자들과의 인터뷰에 근거해 작성하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

장한 것에 놀라고 있는 것으로 이해한다. 그러면서도 북한은 중국 의존 일변도에 부담을 가지고 미국과의 관계개선을 통해 선택의 여지를 넓히고자 하나 현 정세의 어려움으로 사용할 수 있는 카드가 제한적인 상황에서 ‘어쩔 수 없이’ 중국에 기대고 있다고 본다. 중국도 이러한 상황을 잘 인지하고 있기에 냉전시대 같은 전면적 대북 지원이 아닌 시장경제방식의 제한적 지원을 하고 있는데, 북한은 이제는 이를 수용, 적응해가고 있다.

개혁·개방과 관련, 중국은 북한이 어떤 식으로든 여타 사회주의 국가들처럼 각각 다른 형태로 발전할 수 있다는 국가발전 모델에 확신이 선다면 그 길을 갈 것이라고 본다. 북한도 외부세계는 지속적으로 발전하나 자신 혼자만 남을 경우 체제를 지속시키기가 더 어려울 것임을 알고 있으며, 집권을 지속하기 위해서는 경제를 발전시켜야 하며, 결국 개혁·개방을 추진하지 않을 수 없을 것이라 보고 있다. 하지만 현재 국제정세가 변하지 않는 상황에서 북한이 선택할 수 있는 개혁·개방은 중국만을 향한 제한적 개방인데, 기타 5개국을 북한이 핵포기를 가능하게 하기 위해서라도 평화, 안전, 개방된 국제환경을 만들어 주어야 한다고 주장한다.

중국의 경험에서 보면 개혁·개방은 1972년의 중·일, 중·미와의 국교 정상화가 있었기에 가능했고, 그 개혁·개방의 모델도 사회주의를 근간으로 한 것이었다. 따라서 북한이 왜 변화하지 않는지에 대해 비난만 할 것이 아니라, 미·일과의 국교 정상화가 있어야 하는데, 이것이 이루어지는 순간 개혁·개방의 원년이 될 것이라고 본다. 그러나 현재 어려운 국내외 안보 상황으로 인해 김정일의 의지에 비해 추진이 쉽지 않은 것으로 이해한다. 김정일은 개방 의지를 가지고 있지만 아래에서 이를 잘 이해하지 못하고 있다. 때문에

최근 1년 간 김정일의 네 차례 방중의 가장 큰 목적은 중국의 개혁 성과를 아래에 주입시킴으로서 경제 개혁·개방을 가속화하기 위한 것이었다.

권력승계와 관련, 중국은 마치 김일성에서 김정일에게로 권력이 이양된 것처럼 김정일에서 김정은으로의 승계도 점진적으로 이루어 질 것으로 본다. 김정일이 바로 손을 놓는 것이 아니라 김정은을 계속 도와주면서 권력교체가 일어날 것으로 본다. 최근 핵실험과 같은 중요한 결정이 김정은의 지휘 하에서 이루어졌는데 북한 정권의 권력교체기는 대체로 안정적인 것으로 보고 있다.

남북관계와 관련, 중국은 현재 한반도 긴장 국면에 대해서는 북한에도 불만이 있지만 한국에도 실망감이 적지 않다. 최근 일련의 사태에 대해서는 한국의 진정성에 더 큰 의구심을 가진다. 한국의 대북정책 목표가 북한 붕괴인지, 북한 안정인지 알기 어렵다는 입장이다. 중국은 남북관계에서 누가 옳고 그름을 ‘묻지도 따지고’ 싶지도 않으며 근본적인 문제 해결을 원한다.

관련국들의 대북정책과 관련, 중국은 단독 대북지원에는 부담을 가지고 있는데, 한국과 미국이 함께 지원해주길 기대한다. 중국은 북한이 경제적 봉쇄를 당하는 상황에서 한·미 양국의 북한에 대한 개방요구는 지나치며 적어도 생존의 공간을 주어야 한다고 주장한다.

위기관리기제 구축과 관련, 한·중 양국 간 위기관리기제를 수립한다면 결국 북한발 불안정 요인이 양국 간 위기관리 논의의 핵심이 될 것이나, 중국은 북한을 염두에 둔 위기관리기제 수립에 매우 민감하기 때문에, 북한의 불확실성에 대한 논의보다는 북한발 위협을 감소시키기 위한 인도주의적 지원과 관련한 논의부터 한다면 기제의 수립이 가능할 것이라는 긍정적 입장이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

유사시 북한 개입 가능성과 관련, 중국은 한반도의 전쟁이 발발한다면 중국의 안보 이익도 침해되기에 중국의 북한 개입 가능성을 매우 낮게 본다. 그 첫째 이유로 1950년대는 냉전시기였지만 지금은 냉전시기가 아니며, 둘째, 1950년대 양국은 적대 관계였지만, 현재 한·중은 수교를 했고 우호적인 관계에 있으며, 셋째, 1950년대에 중국은 북한 정부가 요청을 했기 때문에 참전했지만 그것은 북한의 요청이 아니었다면 중국이 참전할 이유가 없었으며, 넷째, 당시 미국은 중국의 경고에도 불구하고 압록강, 두만강까지 진주해 중국의 안보를 위협했으나 지금은 그러한 상황이 아니며, 다섯째, 중·북 간 맺어진 북·중 원조조약이 파기되지 않았지만 21세기는 새로운 시대이고 중국은 글로벌 파워로서 성장했기에 중·북관계를 이전과 동일하다고 보는 것은 적절치 않다고 본다.

이어 중국은 북한에서의 전쟁 가능성을 전무하다고 주장했는데, 그 첫째 이유는 중국은 한국전쟁에서 30만 병력의 손실이 있었고, 만약 제2의 한국전쟁으로 중국이 다시 참전하게 된다면 중국의 국가현대화에 엄청난 충격이 될 것이며, 둘째, 북한에는 석유가 없어 미국이 전쟁을 시작할 동기가 적으며, 셋째, 미국은 1990년부터 총 4번의 지역전쟁을 수행했는데, 이는 모두 해당 지역의 안보 군사적 균형이 상실했을 때 발생했던 것에 비해, 한반도에서는 세력균형이 제대로 유지되고 있기 때문이라고 본다.

전체적으로 중국은 북한정권이 대체로 안정적이며, 개혁·개방의 의지가 있기에 이들의 안보불안을 해소시켜줄 필요가 있다고 주장한다. 하지만 이를 해소하지 못함으로써 북한발 위기가 지속되고 있는데, 그럼에도 중국은 의미 있는 역할을 하고자 하지만, 중국에 대한 오해로 문제해결보다는 지속적 갈등과 일시적 해결이라는 악순환의 틀이 고착화되고 있다고 본다.

3. 중국의 북핵 대응

이 절에서는 중국은 북한발 두 차례의 핵 위기와 또 두 차례의 핵실험으로 인해 역내 긴장이 고조되었을 때 어떻게 대응하였는지 시기별로 구분해 살펴보고자 한다. 중국은 초기의 소극적 방관자 입장에서 점차 적극적 개입을 통해 핵 위기로 인한 역내 충돌 가능성을 낮추면서 대화를 통해 현 상황을 유지하려는 모습을 보여주었다.

가. 제1차 북핵 위기와 중국의 북핵대응¹⁷⁵

제1차 북핵 위기는 1993년 3월 12일 북한의 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 촉발되었다. NPT 탈퇴 선언 이후 미·북 간 직접 대화를 통해 공동합의문이 마련됐는데, 이 합의문에서 미·북 양측은 핵무기를 포함한 무력불사용 보장과 전면적인 핵안전조치의 적용, 각자의 주권에 대한 상호 존중 등에 합의했다. 하지만 3월 8일에는 국제원자력기구(IAEA) 이사회가 대북 제재 결의안을 채택하자, 3일 뒤 북한은 IAEA 탈퇴를 선언했다. 하지만 평양을 방문한 카터 전 미국 대통령이 클린턴 당시 대통령에게 김일성의 핵 개발 동결과 IAEA 사찰단의 북한 체류 허용 의사를 전달함으로써 북·미 고위급 회담은 1994년 7월 재개됐고, 몇 차례의 회담을 거쳐 같은 해 10월에는 제네바 합의(Agreed Framework), 1995년 6월에는 경수로 공급협정이 체결됨으로써 제1차 북핵 위기는 일단락됐다.

¹⁷⁵ 북핵 문제의 핵심 쟁점과 과정에 대한 설명으로는 송은희, “제1, 2차 북핵 위기를 통해 본 미북 핵 위기 개입분석 및 해법,” 『국제문제연구』, 2008년 가을; 이계란, “후진타오 정부의 대북정책: 북핵 문제를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 26권 4호 (2010), pp. 145~77.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

제1차 북핵 위기 동안 중국의 북핵 사안에 대한 입장은 북핵 문제의 유관 당사국인 미국과 북한 간 평화적 대화를 통해 해결해야 하며, 중국은 직접 당사국이 아닌 이유로 직접적인 개입은 어렵다는 것이었다. 때문에 핵 문제를 당사국이 아닌 유엔 안보리에 상정해 논의하는 것도 반대하였다.¹⁷⁶ 중국은 북핵 위기의 초기에만 해도 북한의 핵개발 의도는 재래식 무기개발을 통한 안보 확보가 불가능하기 때문에 어쩔 수 없는 ‘방어적 선택’이라고 보았다.¹⁷⁷ 또한 중국은 미국이 북핵의 위험성을 과대평가 및 포장하고 있다고 보면서 미국의 어떤 대북 경제·군사적 조치 혹은 정권교체 같은 물리적 압박정책에 반대하였다. 중국은 북한에 일정한 동정과 함께 북한의 핵개발 카드를 일종의 생존 자구책으로 이해하는 입장이 강했다.

나. 제2차 북핵 위기와 중국의 북핵대응

제2차 북핵 위기는 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄(HEU)을 이용한 핵개발 프로그램을 시인한 후 NPT 탈퇴를 선언하고 IAEA 사찰 요원을 추방함으로써 시작되었다.¹⁷⁸ 한·미 양국은 10월 17일 북한이 우라늄 농축을 통한 핵개발 프로그램을 갖고 있다고 공동 발표함으로써 북핵 위기는 봉합 8년 만에 다시 수면 위로 떠오르게 됐다. 이후 한·미·일 3국은 제네바 합의 위반을 이유로 북한에

176- 김홍규, “제1, 2차 북핵 위기와 중국의 북핵정책: 한국정부에의 함의,” 『북핵 문제와 한반도 평화정착』 (제2회 한반도평화포럼, 2007년 6월 15일), pp. 8~9.

177- 박두복, 『북한 개혁·개방에 대한 중국의 정책과 한중 협력방향』 (서울: 외교안보연구원, 2002), pp. 52~53.

178- 북핵 위기 하의 북·미 간의 상대에 대한 의도와 정책에 대해서는 Kim Do-tae, “U.S.-North Korea Nuclear Talks: Pyongyang’s Changing Attitude and U.S. Choice,” *East Asian Review*, Vol. 16, No. 1 (2004), pp. 3~20.

대한 연간 50만 톤에 이르는 대북 중유제공 중단을 결정했고, 북한은 IAEA의 영변 핵시설 봉인 및 감시카메라 제거, 사찰관 추방, NPT 탈퇴 등 위기 지수를 급격히 높여갔다. 하지만 제2차 북핵 위기는 2003년 4월 한국을 제외한 북·미·중 3자회담이 개최되면서 대화 분위기로 일단 반전됐고, 같은 해 8월 한·일·러까지 참여하는 제1차 6자회담이 개최되면서 협상 국면에 접어들었다. 2005년 9월에는 9.19 공동성명이 발표되었으나, 위조달러 제조 등 북한의 불법행위를 이유로 방코델타아시아(BDA)를 시작으로 한 미국의 대북 금융제재가 시작되면서 분위기는 냉각되었다.

제2차 북핵 위기 동안 중국은 대체적으로 적극적인 중재 역할을 하였다. 중국은 제1차 북핵 위기 시 북한의 핵개발 시도에 일정한 동정심을 가지고 있었다. 그러나 북한이 지속적으로 6자회담을 거부하고 핵무기 보유선언과 미사일 발사실험 등으로 한반도의 불안을 고조시키자 대북 인내의 한계점에 이르렀다. 이는 중국의 국제적 위상과 체면을 타격시킬 뿐만 아니라 북핵 위기의 심화와 가속화로 중국의 핵심 이익에 도전이 된다고 보기 때문이었다.¹⁷⁹ 이에 제1차 핵 위기 때의 소극적 개입과는 달리, 제2차 핵 위기 때는 적극적으로 나서게 되었다.¹⁸⁰

때문에 중국은 당시 북한은 미국과의 양자회담만을, 미국은 다

¹⁷⁹- Anne Wu, "What China Whispers to North Korea," *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (2005), p. 38.

¹⁸⁰- Samuel S. Kim, "China's New Role in the Nuclear Confrontation," *Asian Perspective*, Vol. 28, No. 4 (2004), pp. 147~184; Tai Ming Cheung, "The Chinese Defense Establishment in 2004: Strategic Outlooks, Defense Modernization and Military Posture," 『전략연구』, 제2호, 통권 31호 (2004), pp. 57~86; 제2차 북핵 위기의 전개상황에 관해서는 Tae-Hwan Kwak, "The Six-Party Nuclear Talks: An Evaluation and Policy Recommendations," *Pacific Focus*, Vol. XIX, No. 2 (2004), pp. 7~55.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

자회담만을 주장했지만, 북한에게는 중국을 회담 개최국으로 인식시키는 동시에, 미국에는 대화당사자로 인식시킴으로써 베이징에서 3자회담을 개최하였다. 또 한·일·러 등 다른 국가들의 관심과 상황을 이용해 2003년 8월 27일 제1차 6자회담의 베이징 개최를 성사시켰다.¹⁸¹

다. 북한의 제1차 핵실험과 중국의 대응

2005년 9월 제4차 회담과 11월 제5차 회담에서 구체적 해결방안을 마련하지 못해 6자회담은 개점휴업 상태였다. 2005년 시작된 대북 마카오 계좌에 대한 제재도 계속되었다. 이에 북한은 7월 5일 미사일 시험 발사를 단행하였는데, 이는 미국을 더욱 자극하였고, 7월 24일 미국에 일정 협력하는 차원에서 중국도 북한의 중국은행 계좌를 동결하자, 북한은 급기야 난관을 돌파하기 위해 2006년 10월 핵실험을 전격 감행하였다.

북한의 제1차 핵실험 직후 중국은 설득위주에서 압박을 병행하는 대북정책으로 선회하였다. 중국은 북한에 강력한 경고와 반대를 표명했는데도 불구하고 북한이 핵실험을 단행되자, 핵실험 당일 중국은 ‘제멋대로(悍然)’라는 표현을 사용하며 북한의 행동을 강력히 규탄하면서 유엔 안보리의 대북제재 결의안(1718호)에도 찬성하였다. 이러한 압박기조는 일정한 성과를 내었다. 2007년 중국의 중재로 인한 미·북 접촉을 거쳐 2008년 6월 영변 원자로 냉각탑 폭파와 10월 미·북 간 핵 신고와 검증 문제에 대한 합의와 함께

¹⁸¹ 전병곤, “중국의 북핵 해결 전략과 대북 영향력 평가,” 『국방연구』, 54권 1호 (2011), p. 33.

테러지원국 명단에서 북한을 삭제하는 등 북핵 문제가 해결 국면으로 진입하는 성과를 거두었다.¹⁸²

이렇게 압박에 근거한 대북 영향력 행사를 통해 중국이 의도한 것은 설득 위주의 단점을 보완하고 북한을 6자회담에 복귀시킴으로써 6자회담의 의장국으로서의 발언권과 위상을 회복하고, 중국에게 집중되는 대북 ‘중국책임론’과 북한을 정치경제적 부담을 해소하고자 했기 때문이었다.¹⁸³ 그러면서도 중국은 북한의 핵실험 직후 분노와 격분에서 다시 기존의 냉정한 대북정책으로 회귀하였다. 즉, 북한이 개혁·개방을 하도록 유인하기 위한 환경을 조성하고 대북 정치적 영향력을 강화하여 궁극적으로 비핵화를 실현한다는 기본입장을 견지하였다.

라. 북한의 제2차 핵실험과 중국의 대응

다시 3년 뒤 북한은 2009년 4월 5일 장거리 로켓 발사와 관련 유엔 안보리 의장성명 채택에 대한 반발로 4월 29일 외무성 성명을 통해 핵실험과 탄도 미사일 발사시험을 예고한 후 5월 25일 북한은 제2차 핵실험을 전격적으로 실행하였다.

북한이 이처럼 핵실험을 강행한 것에는 몇 가지 해석이 가능해 보인다. 우선, 핵무기의 기술적 결함을 해결하고자 하였거나, 북한의 인공위성 로켓발사 관련 유엔 안보리의 대북 제재 결의에 대한 북한 군부의 강경대응, 혹은 김정일 후계자 지도체제 수립에 착수하면서 3남 김정은의 지도력을 과시하기 위한 것으로 생각해 볼

¹⁸² 전병곤, “중국의 북핵 해결 전략과 대북 영향력 평가,” p. 36.

¹⁸³ 전병곤, 위의 글, pp. 32~33.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

수 있다.¹⁸⁴ 또는 강성대국 건설을 위해 북한사회를 혁명적 동원체제로 전환하고자 하였거나, 이명박 정부를 압박해 6.15선언과 10.4합의를 인정하게 하는 것에서 나아가, 중국적으로 핵을 보유하기 위한 것으로 생각해 볼 수 있다.¹⁸⁵ 그러나 크게 두 가지로 설명한다면 북한이 미국의 대외정책의 우선순위로 고려되기를 기대하는 동시에, 국내적으로 김정일의 후계체제를 원만히 이행하기 위한 환경조성으로 이해할 수 있었다.

북한은 미국이 국내경제, 중동, 아프간 문제에 전념할 수밖에 없어 핵실험을 하여도 미국이 어떤 대응책을 내기가 쉽지 않은 현실과 유엔 안보리에서 대북 제재 결의안을 발의하여도 중국이 적극적으로 동참하지 않으면 실질적인 위협은 적다는 것을 잘 알고 있기 때문에 국제사회에서 전략적 빈 공간을 최대한 활용하였다.

북한의 제2차 핵실험 이후 중국은 북한의 핵 정책 최종목표가 이제 국제사회의 경제적 지원과 미국의 안보보장이 아니라 사실상 핵보유 국가가 되기 위한 것이 아닌가라는 의구심을 가지게 되었다. 제2차 핵실험이 실시된 후 동북아 역내의 긴장감이 더욱 고조되었을 때, 중국 외교부도 25일 당일 오후 외교부 성명에서 북한의 핵실험에 결연히(堅決) 반대한다는 입장을 천명하였다. 또한 한반도 비핵화를 실현하고 핵확산에 반대하기에, 북한의 비핵화 약속 이행과 더 이상 역내 안정을 악화시킬 수 있는 행동을 중지하는 동시에 6자회담의 조속한 복귀를 촉구하였다. 그리고 유엔 안보리 결의 제1874호¹⁸⁶ 대북 제재에도 동참하였다.

184- 정성장, “북한의 2차 핵실험 배경과 대북전략 과제,” 『정세와 정책』, 2009년 6월호, pp. 2~3.

185- 류길재, “핵실험 이후 북한의 의도와 전략,” 『한반도 포커스』, 제2호 (2009) p. 2; 虞少華, “危機下的朝核問題走向,” 『國際問題研究』, 2009年 第5期, pp. 33~38.

4. 중국의 북핵 전략

북핵을 어떻게 다룰 것인가에 대해서는 제2차 핵실험이 결정적이었다. 비록 장쩌민 이후 중국 지도부가 북한과의 관계에 있어 좀 더 현실적으로 국익 위주의 정상적 관계로 가져가려 하였지만 미국과의 관계, 동북아 질서 변화 가능성 등 다양한 변수들의 종합적 고려 끝에 북한을 안고 가는 것으로 사실상 결정이 난 것으로 보인다. 북한을 전략적 부담보다는 전략적 자산으로 보기로 한 중국 지도부의 노선 논의, 핵 문제에 관한 지도부의 기본 인식, 및 중국 지도부의 향후 북핵에 관한 입장을 살펴보기로 한다.

가. 중국의 대북전략 노선 논의

중국 내부적으로는 북한을 ‘전략적 자산(asset)’ 혹 ‘전략적 부담(liability)’ 중 어떻게 볼 것인지를 기준으로 크게 두 그룹으로 나누어 논쟁이 있었다.¹⁸⁷ 먼저 외교부, 상무부, 국제정치 및 중·미관계 전문가 등 국제공조를 중시하는 그룹이다. 이들은 중·북관계는 ‘당대 당’ 특수관계에서 ‘국가 대 국가’ 정상관계로 변모하는 중으로, 북한을 중·미관계의 종속변수로 다뤄야 하며, 북한이 국제규범을 준수할 수 있도록 설득을 하되, 설득이 안 되면 강압적 수단도 써

¹⁸⁶- 2006년 10월 14일 제1차 핵실험 후 유엔 안보리는 유엔 헌장 7조에 의거한 대북 제재결의안 1718호를 채택한 데 이어, 지난 6월 12일에는 1874호를 결의하였는데, 여기에는 자국 영토 내 북한행/발 화물의 검색과 국제법에 의거한 압류, 처분 및 대량살상무기나 미사일 프로그램에 기여하는 금융, 자산, 재원을 동결하거나 거래를 중지할 수 있다는 내용이 담겼다.

¹⁸⁷- You Ji, “Understanding China’s North Korea Policy,” *China Brief*, Vol. 4, Issue 5 (March 4, 2004).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

야 한다는 입장을 가지고 있다. 이에 비해 공산당 대외연락부, 한반도 전문가 등 북한과의 전통적 우호관계를 중시하는 그룹은 중북 양국은 여전히 전통적 우의에 기초한 특수관계이며 북한의 안정은 중국에 지전략적으로 매우 중요하기에 외교적, 경제적 지원을 통한 문제 해결 방식을 선호한다.

이들 그룹 간의 대북전략 논의가 치열한 것으로 보인다. 중국 지도부는 2009년 7월 북핵 문제와 관련된 ‘당 중앙 외사영도소조회의와 재외공관장 회의’를 각각 개별적으로 개최하였다. 이때 한반도의 안정과 비핵화, 한반도의 통일 과정에서의 입장, 북·중관계 및 미·중관계에서 각각 북한의 전략적 가치 등에 대한 심도 있는 논의가 전개된 것으로 알려졌다.¹⁸⁸

결국 중국은 북한의 두 차례에 걸친 핵실험 이후 ‘북핵 문제’와 ‘북한문제’를 분리해서 대응하기로 방침을 정한 것으로 보인다. 즉 북한의 핵무장을 현실적으로 저지하기 어려운 상황에서 북한과의 관계를 악화시키고 더욱 통제하기 어려운 상황으로 몰고 가기보다는 북핵 문제는 별도로 중장기적인 관점에서 압력을 중용하는 한편 북한과의 관계강화를 지속함으로써 대북 영향력 유지에 우선순위를 두겠다는 정책을 채택한 것이다. 그러나 이는 궁극적으로 중국이 북한 핵 문제에 대한 ‘적극적 해결사’로 나서기보다는 ‘현실적 관리자’의 입장에 경사되는 것으로 해석할 수 있다. 아울러 북한 핵 문제 해결보다는 북한과의 관계를 유지해 나가는 것이 중국의 국가 이익에 더욱 부합한다는 판단을 내린 것으로 볼 수 있겠다.¹⁸⁹

¹⁸⁸ 박병광, “후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식: 1, 2차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 1호 (2010), p. 73.

¹⁸⁹ 박병광, 위의글, p. 74.

이런 이유에서 중국은 북한의 핵실험에 대한 불만에도 불구하고, 현상유지를 최우선시 할 수밖에 없다. 따라서 북한의 제1·2차 핵실험 직후 중국의 초기의 강경입장과는 달리 점차 완화된 입장으로 선회하게 되었으며, 앞으로도 전통우호노선 강조 속에서 국제공조노선 병행의 절충 노선 가능성이 가장 크다.

나. 중국의 북핵 관련 기본인식

제2차 북핵 위기 이후 중국의 적극적인 북핵 문제의 개입에는 여러 요인들이 작용하고 있다. 첫째, 중국은 기본적으로 한반도의 평화안정과 한반도의 비핵화라는 목표를 가지고 있다. 중국은 북핵 문제가 한반도와 동북아 지역안보를 넘어 대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 맞물려 글로벌적 성격을 가지고 있다고 본다.¹⁹⁰ 때문에 중국은 그 동안 한반도의 평화와 안정이 중국의 대외정책 슬로건인 조화세계로 가는 첩경이라고 표명해왔는데, 중국은 북핵 문제의 적극적 개입으로 역내 불안정을 해결하는 책임있는 면모를 확실히 부각시킬 수 있다.¹⁹¹

둘째, 북핵 문제는 중국의 대미관계 개선의 기회이며, 이를 통해 대만문제에 있어 미국의 지지를 얻고자 한다. 중국의 대미외교정책은 덩샤오핑 이래 “增加信任(신뢰를 증진시킨다), 發展合作(협력력을 발전시킨다), 減少麻煩(불편함을 줄인다), 不搞對抗(대립을

¹⁹⁰- 북핵 문제는 북한의 정권생존전략이 미국 세계패권전략과 충돌한 것이라는 시각에 대해서는 허문영, “북핵 문제 본질과 국제공조론 보완방안,” 『국제문제연구』 (2008), pp. 48~49.

¹⁹¹- 林利民, “朝核危机管理与中國的外交抉擇,” 『現代國際關係』, 2006年 08期.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

피한다)”이다. 이를 통해 미국과의 관계개선으로 중국의 경제현대화에 도움을 얻고자 한다. 한편으로 미국이 요구하는 북핵 문제의 다자협의를 지원하는 대신 대만독립 움직임을 저지하는데 미국의 양보를 기대한다.

셋째, 핵 도미노현상으로 일본, 한국, 대만의 연쇄적 핵무장을 우려한다. 북한의 핵보유가 동북아 국가들의 핵개발 도미노 현상으로 발전되지 않도록 사전에 제어하고자 한다. 넷째, 북핵 문제가 장기화될 경우 미·일의 강경파에게 북한공격의 빌미를 차단할 필요가 있다. 또한 미국의 동맹체제 강화와 MD 체제구축 정당화에 빌미를 제공하지 않기를 기대한다. 한국도 PSI에 가입하는 등 역내 적지 않은 파급효과를 가져오고 있다. 다섯째, 북핵은 중·북관계가 악화될 경우 중국에 부메랑으로 돌아올 수 있다. 북한체제의 혼란 또는 붕괴로 핵무기에 대한 통제력이 약화되어 이것이 중국 내 분리주의자와 연계된 세력에 넘어갈 경우 최악의 시나리오가 될 수 있다. 이런 상황이 지속될 경우 역내 군비경쟁을 초래하며, 이는 결코 중국이 원하는 안보환경의 그림이 아니다.

그럼에도 중국의 속내는 좀 더 복잡하다고 할 수 있다. 북핵 문제의 즉각적인 해결보다는 현상유지를 통해 자국의 국익을 확보하는 데에 좀 더 중점을 두고 있다. 중국은 6자회담을 중국의 위상 강화를 위한 과정으로 보며, 6자회담의 진행만으로도 미국에 대한 중요한 지렛대가 될 수 있기 때문에 북핵 문제의 해결을 굳이 먼저 나서서 서두를 필요가 없다고 생각한다. 중국의 북핵을 포함한 대북정책은 북한의 핵보유를 반대하면서도 무리한 핵 문제 해결보다는 한반도의 안정적 관리가 더 우선이며, 단지 미국과의 관계 조정을 위해 필요시 약간의 성과를 이룸으로써 위기관리 능력을 보여

줄 필요는 있다고 본다.

결국, 중국은 북한의 핵개발과 보유를 명백히 반대하지만, 중국의 주변지역인 한반도에서의 평화와 안정을 더 중시하기 때문에 북핵 폐기를 위해 북한에 대한 군사적 개입이나 강력한 제재를 반대하고 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 갖고 있다.¹⁹²

다. 중국의 향후 북핵 정책 결정요인

현재 중국은 역내 긴장을 반복적으로 고조시키는 북한에 대해 적지 않은 부담을 가지고 있다. 그러나 비록 중국의 향후 대북정책은 변하고는 있지만 180도 변할 것으로는 기대하기 어렵다.

그 첫째 이유로 중·미 간 북한에 대한 전략적 목표가 일치하지 않는다. 미국의 목표는 완전한 북핵 폐기 혹은 핵확산 방지에 있다면, 중국은 북한체제의 안정화를 통해 안보불안의 해소를 우선시하고 있다.¹⁹³ 양국은 아직 한반도의 미래에 대해 구체적인 의견을 합의하기보다는 현 상황의 유지라는 단기적 목표에 코드를 맞추므로써 서로 전술적 이익을 일치시키는 데에 그치고 있다.

¹⁹² 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화,” 『국가전략』, 제11권 2호 (2005), pp. 34~39; 2005년 2월 21일 김정일 위원장을 만난 중국공산당 대외연락부장 왕자루이가 “중·조 쌍방이 조선반도의 비핵화 실현과 반도의 평화와 안정을 수호하는 입장을 견지하며 6자회담을 통하여 핵 문제와 조선측의 합리적인 우려를 해결하는 것이 중·조 쌍방의 근본이익에 부합된다”는 중국 후진타오 주석의 구두친서를 전달하면서 북한에 간접적인 영향력을 행사하였다. “김정일 위원장, 중국 당 대외연락부장 왕자루이 접견,” 『주간북한동향』, 제730호 (2005).

¹⁹³ 이동률, “원자바오 총리의 북한 방문과 북중관계,” 『정세와 정책』 (2009년 11월호), p. 15.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

둘째, 중국의 미국에 대한 불신이다. 중국은 북한의 제1차 핵실험 직후 북한을 제멋대로라고 즉각 비난하면서 미국의 입장에 동조했지만, 미국은 6자회담이 아닌 베를린 북·미 양자회담에서 2.13 합의를 도출했다. 중국의 입장에서는 미국만 믿고 따라가다가는 손해를 볼 수 있다는 인식이 강하다. 때문에 실제 중국은 북한의 제2차 핵실험 직후의 결연(堅決)한 입장에서 점차 유연한 입장으로 전환하였다.

셋째, 중국의 북한에 대한 불신이다. 중국은 북한을 지나치게 압박할 경우 북한이 어느 순간 미국과 극적인 타협으로 친미국가로 돌변할 가능성을 배제하지 않는다. 또 중국은 북핵 문제의 해결을 위해서는 북·미 간 직접대화가 중요하지만 미·북관계가 중·북관계를 넘어서는 것에 대해서 경계심을 늦추지 않고 있다. 이러한 예는 최근 미국을 방문한 이근 북한 외무성 국장 등 일행이 중국의 영향력을 우려하는 발언에서도 확인된다.¹⁹⁴

넷째, 중국은 북핵 문제를 북한문제, 나아가 동북아 차원에서 접근하고 있다.¹⁹⁵ 중국은 북핵 문제를 ‘한반도와 동북아질서를 유지, 관리하는 차원이자 새로운 질서를 창출하기 위해 큰 그림을 마련해 나가는 과정의 일부’로 인식하고 있다.¹⁹⁶ 향후 통일한국이 어떻

194. 이들은 지난 10월 30일 뉴욕 전미외교정책협의회(NCAFP)가 주최한 비공개 세미나에서 “북·미 양측은 한 국가가 특정 지역(한반도)에서 지배적인 영향력을 행사하는 것을 막는 것을 포함, 전략적 이해를 공유한다”고 밝혔는데, 이는 중국에 대한 견제 입장을 시사하는 것으로 보인다. “북한 ‘전적으로 중국 의존 원치 않아’,” 『중앙일보』, 2009년 11월 7일.

195. 王聯合, “朝核問題解決路徑의三个層次選擇,” 『現代國際關係』, 2009年 第1期, pp. 22~24; 朱克川, “緩解半島緊張需各方冷靜,” 『瞭望新聞周刊』, 第28期, 2009年 7月 13日, p. 57.

196. 이태환, “북한의 2차 핵실험과 중국,” 『정세와 정책』, 2009년 7월호, p. 4.

계 중국과의 관계를 설정할 것인가는 매우 중요한 사안이다. 통일
의 과정에서 혹은 북핵 문제를 다루는 과정에서 불확실한 미래에
대해 중국이 ‘올인(all-in)’하는 것은 향후에 중국의 동북아전략에
오히려 부담으로 작용할 수 있다.

다섯째, 중국은 북한 체제가 붕괴할 가능성을 우려하고 있다. 북
핵 문제를 해결하기 위해 북한을 지나치게 압박할 경우 그 대가의
대부분을 중국이 짊어지게 된다. 이는 국가현대화 건설이라는 중국
의 장기적 국가전략 목표와 국가발전에 매진하기 위해 안정된 주
변환경의 조성이라는 중국의 한반도정책에 모두 상충하게 된다.

여섯째, 북한뿐만 아니라 한반도 전체가 비핵지대여야 한다는
입장이다. 2010년 중국 국방백서는 ‘북한’ 핵 문제(朝核問題)라고
표현하는 대신 ‘한반도’ 핵 문제(朝鮮半島核問題), 그리고 ‘북한’ 지
역의 비핵화가 아닌 ‘한반도’ 지역의 비핵화(朝鮮半島无核化)라고
표현하고 있다.¹⁹⁷ 이는 북한뿐만 아니라 한국도 역시 비핵화 대상
이며, 국내 일각에서 제기된 미국의 전술핵 국내 재배치에 대한 일
정한 합의를 준다.

¹⁹⁷ 『중국국방백서(中國國防白皮) 2010』 (중국 국방부, 2011년 3월 31일).

5. 맺음말

앞으로 중국의 대북정책은 어떻게 전개될 것인가? 중국은 가지고 있는 대북 영향력을 전적으로 사용해 북핵 문제 해결에 본격적으로 나설 것인가? 현 시점에서 중국의 대북정책을 전망해 보자면 명쾌하게 ‘YES’라고 답하기가 쉽지 않다. 북한의 핵실험은 중국의 대북정책에 일정한 영향을 주었지만 근본적인 변화를 가져오기는 쉽지 않기 때문이다. 따라서 후진타오의 중국, 나아가 차기 시진핑의 중국 지도부의 대북정책과 북핵 입장도 현 상황에서 크게 벗어나지 않을 것이다.

눈앞의 현안인 6자회담의 경우 중국은 연평도와 천안함에 대해 한국 정부가 내건 북한의 잘못 인정과 사과, 및 재발 방지 약속을 북한이 수용할 가능성은 매우 낮다고 보고 있다.¹⁹⁸ 그러면서 6자회담의 복귀에 한국이 내건 명분의 타당성에 의문을 제기하였는데, 만약 6자회담을 하지 않는다면 6자회담을 대체할 만한 더 좋은 생각이 있는지 의아해하고 있다. 그리고 6자회담이 현 상황에 계속 머물러 있으면 좋은 결과를 얻지 못할 것으로 전망한다. 한국이 지속적으로 압력, 제재, 군사 훈련 등을 가해서 북한의 양보만 요구한다면 문제의 해결보다는 도리어 문제를 더 가중시키고 북한의 더 많은 도발을 양산하게 될 것이라고 본다.

또한 중국은 6자회담의 현실을 우려하면서도,¹⁹⁹ 여전히 유용한 유일한 대안이라고 보고 있다. 그러면서 북한이 곧 6자회담에 복귀

¹⁹⁸- 2011년 8월 북경, 중국의 국책 싱크탱크 및 군 출신 연구자들과의 인터뷰.

¹⁹⁹- 朱鋒, “二次核試后的朝核危机: 六方會談与“强制外交,” 『現代國際關係』, 2009년 07期.

할 수밖에 없을 것으로 본다.²⁰⁰ 사실, 북한을 제외한 다른 여러 형식의 회담은 어떤 이유에서든 북한을 사실상 ‘왕따’시키는 것이며 이는 더욱 북한의 고립을 자초하는 행동을 유발할 것으로 본다. 중국은 북한 핵실험에 대한 모든 책임을 맡기 원하지 않기 때문에 북한을 6자회담으로 다시 끌어들이기 위한 명분을 축적하고 복귀시키는 데에 노력을 기울일 것이다.

때문에 중국은 향후 북핵 문제 해결에 있어 6자회담만이 관련국 모두의 공통이익을 지켜줄 수 있기에 6자회담의 가치는 여전히 유효하며, 비록 북·미 간 양자대화는 대화를 재개하는 데 기여하겠지만 북핵 문제를 포함한 북한관련 전반적 문제해결을 위해서는 결국 6자회담 틀 안에서 이루어져야 한다고 본다. 따라서 향후 북한을 지속적으로 관리하고 중장기적으로 비핵화를 추진하기 위해서 6자회담의 틀이 지속적으로 필요하다는 입장을 고수할 것이다.²⁰¹

²⁰⁰- 전임 중국 측 6자회담 관계자와의 면담 (베이징, 2009년 11월).

²⁰¹- 주평 북경대 국제관계학원 교수, “제2차 북핵실험 이후의 북한-중국관계,” 『한국교류재단 전문가 세미나 시리즈, No. 1』 (2009), p. 4; 朱克川, “半島无核化進程面臨存廢考驗,” 『瞭望新聞周刊』, 第16期, 2009年 4月 20日, p. 53.

VII. 러시아의 대북 정책과 북한 핵에 대한 전략과 대응



구소련 붕괴 이후 러시아는 세계정세를 주도하던 초강대국으로서의 위상을 상실하였다. 러시아의 ‘힘의 약화’는 동북아와 한반도에서도 필연적인 위상의 약화를 겪어야만 했으나, 2000년 푸틴 집권 이후 러시아는 동북아와 한반도에서 영향력 회복을 위해 최대의 노력을 경주하고 있다. 특히 푸틴 집권 이후 러시아는 ‘북한 카드’를 적절히 사용함으로써 한반도 뿐만 아니라 동북아에서도 점차 그 위상이 제고되어 가고 있다는 평가를 받고 있다. 러시아의 ‘북한 카드’의 활용은 최소한의 비용과 노력으로 한반도 및 동북아에서 위상을 제고하고자 하는 전략에서 비롯되었다고 풀이된다. 즉, 러시아는 연방 출범 초기 한국 편중의 경제 우선 원칙에서 북한과의 전략적 협력관계(안보)를 보다 중시하는 등거리 정책으로 전환한 것이다.

그러나 북한 핵에 대한 러시아의 입장과 대응 방향은 북·러 간 다른 분야와는 사뭇 다른 행태를 보이고 있다. 러시아 역시 국제사회의 일원으로서 또한 동북아에서의 이해관계가 걸려 있는 국가인 관계로 북한 핵 문제만큼은 국제적 여론을 무시할 수 없는 상황이다. 그간 러시아가 북한 핵 문제 해결에 대해 평화적인 방법을 내세우며 중재 역할을 자임하였으나 별 다른 성과가 없었다는 것은 러시아로서도 당혹스러운 일이라 하겠다. 따라서 현재 러시아의 입장을 분석하여 보면 푸틴 집권 이후 치솟 회복기를 맞이하고 있는 북·러 군사협력관계 역시 북한 핵 보유 발언 이후 커다란 영향을 받은 것으로 분석된다. 즉, 러시아는 국제사회의 여론을 등지는 북한과의 군사협력이 결코 러시아에 대해 이로울 것이 없다는 현실적 판단 아래 군사 무기, 장비의 판매 및 공여에 대해 별 다른

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이행을 하지 않을 것으로 평가된다.²⁰²

따라서 본 글은 북한에 대한 러시아의 정책이 북한 핵 문제에 대해 어떤 이질성을 가지고 있으며, 한반도 및 동북아에서 영향력 제고를 꾀하고 있는 러시아가 ‘북한 카드’와 북한 핵 문제 사이에서 어떤 정책적 결정을 내릴 가능성이 있는지에 대해 분석하여 보고자 한다.

1. 러시아의 대북 전략과 북핵 대응 전략의 기초

가. 러시아의 대북 전략: 한반도 및 동북아에서 영향력 제고 수단

러시아의 북한과의 협력의 배경을 살펴보면 먼저 국제전략 차원에서 북한을 수용하여 동북아 및 한반도에서 영향력을 회복하고자 하는 것을 들 수 있다. 이는 미국 및 서방과의 협상에서도 유리한 고지를 점할 수 있다는 현실적인 판단에서 기인한다. 미국은 MD 구축의 명분을 불량국가의 핵미사일 위협으로부터 자국을 방어하겠다는 것이라고 주장하고 있는데, 미국이 불량국가라고 지칭하는 국가들 중 가장 대표적인 국가가 북한이다. 따라서 러시아는 미국의 MD 정책 저지를 위해 북한의 미사일 개발 자체는 국제법적으로 위반 사항이 아니며, 러시아의 통제가 가능하다는 입장을 표방하고 있다. 이 같은 러시아의 입장은 1999년 북한의 미사일 발사 문제가 전 세계적인 이슈로 떠오르자, 러시아는 미사일이 북한이 주장하는 인공위성 발사체일 가능성이 높다고 발표했지만 북한의

²⁰² 2011년 6월 말 또는 7월 초에 북·러 정상회담이 거론되었지만 북한이 정상회담에서 무기 공여를 의제에 채택하기를 희망하였고, 러시아가 이를 거부한 것으로 판단된다고 러시아연방 군사과학원 시블레프 교수는 분석하고 있다.

미사일 개발이 주변국에 대한 위협과 동북아 안정에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 이중적인 태도를 보인 데서 잘 나타나고 있다. 현실적으로 북한에 대한 제재 문제가 공론화 되었을 때는 북한에게 무조건적 사찰을 강요하는 것은 바람직하지 못하며, 국제사회의 협력을 얻어 다자안보의 틀 속에서 문제를 해결하여야 한다고 주장하며 종래의 한반도 문제의 ‘다자안보 해결원칙’을 고수하고 있다.²⁰³

러시아의 대북 관계개선 당위성과 함께 북한의 대러관계 회복 요인 역시 러시아로 하여금 대북정책의 중요 요인으로 꼽힌다. 즉, 북한은 먼저 노후화된 구소련제 무기 및 장비의 보수를 필요로 하고 있는데, 실제로 여분의 부품 부족으로 북한군이 보유하고 있는 구소련제 무기체계의 상당부분은 가동이 불가능하다는 것이다. 따라서 북한은 군사력 정비를 위해서도 러시아 측과의 관계 복원이 절실하였던 것이다. 이와 함께 김정일이 얻을 수 있는 부수적인 이익은 무기 및 장비의 가동률을 제고함으로써 군부의 충성심을 향상시킬 수 있다는 것이다. 그간 북한 군부는 어려운 경제사정으로 인해 군사력 정비가 불가능하였던 관계로 북·러 군사관계의 복원으로 인한 전력 정비는 북한 군부에게는 상당히 힘을 얻게 하는 요소로 작용한 것이다. 북한은 러시아에게 기제공된 무기 및 장비의 부품만을 요구하는 것은 아니다. 김정일은 2001년 모스크바 방문의 조건으로 러시아제 신예무기의 원조를 강력히 요청한 바 있다.

²⁰³ 사실 러시아로서도 북한의 미사일 개발은 득이 될 것이 없다는 것이 러시아 현지 전문가들의 견해이다. 또한 러시아 정부의 공식적 견해도 북한의 불투명한 미사일 개발은 관련국들의 안정에 도움이 되지 않는다는 것이다. 이는 바꾸어 말하면 미국의 MD 구축의 명분이 북한의 미사일 위협에 대한 방어이기 때문에 MD 정책을 막아야 하는 러시아의 입장으로서 미국의 MD정책에 발미를 제 공하는 북한의 미사일 개발이 달가울 것이 없는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

만약 러시아가 북한이 요구하는 신예무기의 일부분이라도 제공한다면 이는 1990년 이후 거의 전력 증강을 하지 못했던 북한 측의 입장으로 보아서는 북한군의 전력 향상에 큰 도움이 될 것이다. 따라서 북한은 러시아와의 군사관계를 복원하면서 안보 및 체제 강화를 목표로 매진하고 있다 할 것이다.

(1) 러시아의 대북 협력 접근 방안: 군사협력의 활용

러시아는 주변 3국과 비교하여 경제력에서 현저한 차이를 보이는 만큼 북한에게 실질적인 현물 원조보다는 다른 주변국이 할 수 없는 북한과의 군사협력을 긴밀히 함으로써 영향력 확대를 지향하고 있다. 즉, 현재의 상황을 볼 때, 러시아는 다른 주변국들과는 달리 아직도 경제난에서 완전히 헤어나지 못하고 있으며, 따라서 러시아는 대북관계 회복을 위해 다른 주변국들과 차별되게 군사협력을 강화하면서 북한과의 관계를 증진하고 있다. 이 같은 러시아의 대북한 정책이 가시적으로 나타나기 시작한 것은 푸틴 집권 이후부터라고 할 수 있다. 푸틴은 대통령 취임 이후 3차례에 걸쳐 김정일과 정상회담을 가진 바 있으며, 2001년 4월에 체결된 ‘방위산업 및 군사기술 부분 협력 협정’에서 러시아는 북한에게 그 동안 가동이 불가능하던 무기·장비의 부품과 신형 재래식 무기의 제공을 약속한 바 있다. 러시아의 이 같은 대북 군사접근 정책은 북한에게는 상당히 고무적인 현상이라고 평가되고 있다. 특히 현재 김정일은 북한 군부의 신임을 정권 유지의 기초로 삼고 있는 관계로 군부를 무마할 수 있는 러시아의 대북 무기 공여는 김정일 정권에 대한 군부의 지지도를 높일 수 있는 결정적 요인이 될 수 있다는 분석도 가능하다. 사실 그간 외부에 알려진 바와는 다르게 북한군의 무기

장비 가동률은 상당히 낮다는 의견이 제기되고 있다. 북한군의 무기 장비는 대부분 구소련제로 무장되어 있으나, 구소련 해체 이후 북한군은 적절한 러시아의 도움을 받을 수 없었다.

실질적으로 러시아가 북한에게 군사협력 및 원조를 재개하기 시작한 것은 푸틴이 2000년 7월에 평양을 방문한 시기로 꼽을 수 있다. 2000년 북·러 정상회담에서 양국 간 군사협력에 관련된 협상이 있었던 것을 계기로 2001년 4월, 과거 북한 측에 제공되었던 무기 부품 공급을 위한 ‘방위산업 및 군사 기술분야 협력 협정’(Соглашение о сотрудничестве в области военной промышленности и военной техники)이 체결된 것이다. 그리고 북한 군부 인사에 대한 교육 등을 내용으로 하는 북한 군 인력양성에 대한 러시아 측의 지원 방안이 포함된 것으로 알려지고 있는 양국 병력 간 ‘군사협력 조치안’(план мероприятий военного сотрудничества)에 대한 서명이 그것이다. 이러한 결과물과 함께, 북한의 필요성에 따라, 러시아는 군사기술의 제공을 준비한 것으로 알려지고 있다.²⁰⁴

이러한 논리적 근거에 의한다면, 푸틴의 러시아는 북한에 대한 각종 협력을 통해 상실된 영향력을 회복하고, 서방과의 관계에 강력한 중재자가 되려는 움직임을 보여주고 있는 것이다. 러시아 정부의 이러한 노력은 ‘무기 판매가 가장 최선의 방안이며, 가장 저비용으로 한반도 지역에서 자신의 영향력을 되찾는 방법’이라는 인식의 결과일 것이다. 따라서 북한과 러시아의 무기거래는 상업적인 문제가 아니라, 정치적인 문제로 해석되어야 할 것이다.

²⁰⁴- См.: *Известия*, 28 апреля 2001 г. 그러나 실질적으로 러시아의 무기 및 장비의 공급이 어느 수준에서 이루어져 왔는지는 밝혀지지 않고 있다.

(2) 러시아의 대북 협력의 한계: 독자적 대북 정책 수립 난망

푸틴의 대(對)동북아 및 한반도에서의 영향력 회복을 꾀할 수 있는 전략적 외교 행태는 필요한 각종 국가 에너지를 가장 적절하게 사용하는 효율성에 두고 있다. 그 우선적인 대상국가들 중의 하나가 북한일 것이다.

그러나 러시아의 당면 목표가 북한과의 관계 복원을 통한 한반도에서의 영향력 확대라고는 하나 냉전시기와는 달리 북한의 요구를 모두 수용할 수는 없다. 즉, 러시아가 북한에게 첨단 공격용 무기를 제공 또는 판매할 경우 주변국의 비난을 감수해야 할 것이고, 현재 적극적으로 추진하고 있는 대(對)한국 무기 수출에도 악영향을 미칠 수 있다는 이유를 감안하지 않을 수 없는 것이다.

따라서 북·러관계는 러시아 측의 정치적 고려에 의해, 북한 측의 안보·군사적인 필요에 의해, 현재보다는 호전될 수 있을 것이다. 그러나 북한이 첨단 군사기술의 이전과 이에 따르는 각종 장비의 지원을 희망하고 있지만, 러시아는 북한에 첨단 신제품의 공급이나 기술 이전을 제공하지는 않을 것이다. 다만, 북한의 요구를 어느 정도 수용하면서, 일부 신제품의 공급과 기술진의 교류 정도에 그칠 것이다. 따라서 북한과 러시아 간 군사협력 움직임이 있다고는 하나 한반도의 전력변화를 초래하지는 않을 것으로 분석된다.

즉, 북·러 양측은 현재 4차례의 정상회담과 군사·정치적 상황에 대한 공동의 인식을 보유하고 있다고는 하나, 이러한 현상은 과거와 같은 이데올로기로 연결된 혈맹의 관계가 아니라는 점에서 항상 유동적으로 변할 수 있다고 예측 가능한 것이다. 따라서 양측 간의 군사협력은 국제환경에 의해 통제를 받을 수 있으며, 러시아의 한국 및 주변국과의 관계 여하에 따라 그 정도와 방법을 달리할

가능성을 배제할 수는 없을 것이다. 이 같은 사실이 어느 정도 현실적으로 표출된 것은 2011년 8월 개최된 북·러 정상회담이라 할 수 있다. 북한 측은 메드베데프 대통령과의 정상회담도 의미를 부여하고 있으나, 사실 현재 러시아의 실질적인 통치자라 할 수 있는 푸틴과의 회담을 내심 원하고 있었던 것으로 전해진다. 러시아의 국방, 외교는 사실상 푸틴 총리가 전담하고 있어 북한의 요구를 들어 주기 어려운 러시아는 푸틴, 김정일 회동을 회피한 것으로 판단된다. 이는 올해 6월 말, 7월 초로 거론되었던 푸틴, 김정일 회담이 불발된 것 역시 북한의 군사 원조 요청이 주요 요인인 것으로 평가되고 있다.²⁰⁵

그러나 북·러 군사협력은 현재보다는 강화될 것으로 보인다. 사실상 북·러 간 군사협력은 전술하였듯이 2001년 4월 김일철 북한 인민무력부장이 모스크바를 방문하여 방위산업 및 군사기술 분야 협력 협정과 양국 병력 간 군사협력 조치안에 서명했으나,²⁰⁶ 이후 실질적인 군사협력은 미미한 것으로 밝혀지고 있다. 현재 북·러 군사협력의 수준 및 협상 내용에 대해서는 확인할 수 없으나, 양측 정상 간에는 어떤 형태로든 협의가 있었을 것으로 분석된다. 이러한 사실은 정상회담에 북한 인민무력부장과 세르듀코프 러시아 국방장관이 회담에 동행했다는 사실과 함께 올해 8월 22일부터 26일까지 시덴코 동부사령관이 북·러 군사협력 재개를 위해 북한을 방문한 것이 주요한 분석 요인으로 꼽힌다.

결론적으로 양국 간의 관계가 이전의 군사동맹 관계로 되돌아

²⁰⁵- 북한은 특히 한국과의 공군력에서 열세를 만회하기 위해 러시아 측에 꾸준히 Su-27 이상의 기종을 요구한 것으로 알려지고 있다.

²⁰⁶- *Известия*, 28 апреля 2001 г.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

갈 수는 없을 것이며, 양국 간의 우호·협력 관계의 발전에도 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 러시아는 시베리아 및 연해주 지역의 개발을 위하여 동북아 지역의 안정과 평화유지 및 주변국의 자본과 기술 도입을 희망하고 있다. 러시아가 언제까지나 동북아에서 안보 우선의 정책을 수행할 것이라고 전망하는 것은 현명하지 못한 것이다.

나. 러시아의 북핵 대응전략 기초

러시아 역시 다른 서방 국가들과 마찬가지로 북핵 문제를 동북아 및 한반도 안보 환경에 중대한 위협 요소라고 인식하고 있다. 아울러 기본적으로 러시아는 북한이 핵을 개발하거나 보유하였을 경우, 이는 한반도 및 동북아의 안정을 크게 저해하는 요소라고 판단하고 있다. 또한 러시아는 북한이 핵을 보유하게 될 경우 동북아에서 핵 도미노 현상이 표출될 수도 있다고 판단하고 ‘한반도 비핵화’를 강력히 주장하고 있다. 또한 러시아는 북한의 핵에 대하여 상당히 밀접한 관계를 가져왔던 것이 사실이다. 비록 1983년 이후부터 북한은 핵개발을 독자적으로 수행하여 왔다고는 하지만 북한이 핵개발을 할 수 있는 원자로의 건설에는 구소련의 기술과 재원이 상당 부분 투입되었기 때문이다. 러시아는 한반도 안정과 평화유지가 극동·시베리아 지역의 안정은 물론 동북아 지역 국가들과의 경협 증대, 그리고 이에 따른 극동·시베리아 지역의 발전 촉진 등으로 발전할 것으로 평가하고 있다. 따라서 러시아는 상기한 바와 같이 한반도의 비핵화 정책을 변함없이 추진할 수밖에 없으며, 일단 핵 문제가 대두된 이상 북한 핵 문제를 다자 대화를 통하여 외

교적으로 해결해야 한다는 입장을 고수하고 있다.

러시아는 6자회담을 통해 북한 핵 문제 해결을 적극적으로 시도하고 있으며, 다른 한편으로는 러시아가 주장하고 있는 ‘일괄 타결’ 또는 ‘약간 변형된 일괄 타결’ 방안이 북핵 문제의 해법으로 채택될 수 있도록 미·북 중재는 물론 기타 참여국들의 협조를 강구해 나가고 있다.

러시아가 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담에 참여할 당시만 해도 러시아의 역할에 크게 주목하는 분위기는 아니었다. 기존의 4자회담이 러시아와 일본이 포함된 6자회담으로 발전한 가운데 러시아가 6자회담에서 어떤 역량을 발휘할 수 있을까 하는 문제는 관심의 대상이 되었다. 당시 러시아의 북한 및 동북아에서 가지는 영향력을 주변국들과 비교하여 분석하여 보면 열세라고 평가되었고, 러시아 내부문제에 있어서도 혼란이 지속되고 있었기 때문이다. 사실 러시아는 북한 핵 문제 초기 과정에서는 북·미 양자 간의 대화가 가장 긴요하며, 국제사회의 연대에 의한 해결 방안은 북한 측을 지나치게 압박할 가능성이 있다고 인식하고 다자회담 개최에 부정적인 입장을 견지하여 왔다.²⁰⁷

그러나 북한의 요청에 의해 6자회담에 참여하게 된 러시아는 당초 예상과 달리 소극적인 중재자의 역할을 뛰어넘어 6자회담에서 적극적인 역할을 수행함으로써 국제사회의 주목을 받고 있다. 러시아의 이 같은 태도 변화는 6자회담이 진행될수록 더욱 두드러지는 현상을 보였다. 즉, 6자회담에서 러시아는 북한 측의 입장을 지지하는 태도와 함께 북한의 비핵화, 북한의 핵무기 보유를 부인하

²⁰⁷ “сотрудничество в АТР,” *Мировая энергетическая политика*, No. 3 (Март, 2003) p.56

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

는 등 중요 사안들을 발표하면서, 6자회담에서 러시아의 입장과 태도를 주변국들에게 확실히 각인시켰다.

러시아가 이처럼 적극적으로 6자회담에 참여하고 있는 이유로는 크게 2가지를 들 수가 있다. 첫째, 러시아는 6자회담을 동북아와 한반도에서 자국의 영향력 확대를 위한 장으로 평가하고 있는 것이다. 즉 러시아는 북핵 협상에 적극적으로 참여함으로써 한반도를 비롯한 동북아 지역의 안보 현안에 일정정도 지분을 확보한 것으로 평가되고 있으며, 이는 러시아가 6자회담을 통해 얻은 최대 성과로 분석된다.

이 같은 성과는 6자회담과 회담 성사 이전에 러시아가 북한 측의 입장을 옹호하는 태도를 보임으로써 가능하였다고 분석된다. 즉 러시아의 성과는 핵 문제로 인해 가장 우호적이었던 중국에게조차도 약간의 경원을 받고 있는 북한에게 적극적인 자세를 보임으로써 러시아가 심각한 갈등관계를 보이고 있는 미·북 간의 중재자 역할을 할 수 있으리라는 주변국의 기대 때문이라고 평가된다.

둘째, 러시아는 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담에 참여함으로써 북한 핵 문제가 종결되었을 때 자국이 한반도에서 획득 가능한 경제적 실익을 담보하고자 한다. 러시아는 경제적 재도약을 이루어 내기 위해서는 시베리아 개발이 필수적인 요소라 할 수 있다. 그러나 현재 한반도 및 동북아의 안보 상황은 북한 핵 문제로 인해 불안정한 안보 상황이 지속되고 있다. 따라서 러시아는 북한을 통한 거대 경제 개발 사업에 차질을 빚고 있는 실정이다. 즉, 한반도를 관통하는 가스 파이프라인 건설과 유전 연결 사업 등은 북한 핵 문제가 종결된 이후 철도 건설과 함께 러시아가 가장 관심을 갖고 있는 분야이다. 러시아는 6자회담에 참여하는 가운데 북한 핵 문제

해결에 대한 중재권을 행사하면서 이후의 실질적인 경제적 이득을 계산하고 있는 것이다. 러시아는 북한과의 관계를 고려하여야 하지만 현재 러시아가 적극적으로 추진하고 있는 **TKR-TSR** 철도연결사업과 이로 인한 경제적 이익이 북한의 핵 문제로 난항을 거듭한다면 러시아는 북한 핵 문제의 해결을 모색할 수밖에 없는 것이다.

2011년 8월 개최된 북·러 정상회담에서 우리의 관심을 집중시킨 것은 북·러 양측 정상이 무조건적인 6자회담 재개에 합의한 것이다. 우리 측에서는 북한의 6자회담 참여가 과거와 비교하여 볼 때 별 다른 차이점이 없는 것으로 판단하고 있으나, 북한의 무조건적인 6자회담 참여 합의는 러시아에 한반도 및 동북아에서 정치적 입지를 확대해 주는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 이와 더불어 러시아 대통령 행정실은 6자회담 과정에서 북한은 핵물질 생산 및 핵실험을 잠정 중단(모라토리엄) 할 준비를 할 수 있을 것”이라고 발표하여 향후 그 귀추가 주목된다 하겠다.

여기서 우리가 주목할 점은 북한에 대한 러시아의 정책 변화 가능성이다. 6자회담에서 러시아는 현재 중국과의 정책 공조를 통해 ‘포괄적 협상안’을 제안하는 가운데 중재자의 역할에 머무르고 있으나, 향후 북핵 해결과정에서 북한 및 중국과의 정책 공조보다는 자신의 목소리를 낼 가능성을 배제할 수 없다고 분석된다. 즉, 러시아는 현재의 3+3형태의 6자회담에서 자신이 캐스팅 보트를 쥐는 4+2 형태로 6자회담의 세력 균형을 모색할 수 있다는 것이다. 이 같은 분석은 현재와 같은 추세로 러시아연방이 안정되어 가는 가운데 동북아에서 자원을 통한 영향력이 일정 수준 회복된다면 충분히 가능성이 있는 것으로 평가된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

2. 제1차 북핵 위기와 러시아의 대북 전략 및 북핵 대응전략

북한이 핵을 개발하고 있다는 사실이 처음으로 공표되었을 때, 구소련이 붕괴 직전까지 북한의 핵개발을 위해 기술 제공과 재원의 공여를 하여왔다는 의견이 일각에서 제기되어 관심을 끌었던 사실이 있었다. 영변 원자로가 구소련의 지원 하에 건설되었다는 사실로 유추된 이 같은 주장은 당시 상당한 설득력을 얻는 듯 했으나, 이는 사실상 근거 없는 주장으로 밝혀졌다.²⁰⁸

러시아 연방뿐만 아니라 구소련 역시 자국의 안보와 국익을 위해서 북한의 핵무장을 결코 원치 않았을 뿐만 아니라 정책적으로도 북한의 핵개발을 지원해야 할 하등의 이유도 없었기 때문이다. 따라서 냉전시기 구소련이 북한과의 관계를 중국이라는 변수로 인하여 중요하게 인식하고 있었던 것은 사실이나, 동북아에서 안정을 해치는 북한 핵개발에 대해 협력하였다고는 결코 보이지 않는다.²⁰⁹

이 같은 사실은 냉전기 구소련의 대(對)북한 안보정책과 탈냉전기 러시아의 북한 핵에 대한 입장을 살펴보면 뚜렷이 판명된다. 구소련은 냉전기 국가의 사활적 이익이 걸려있는 사안이 아닌 이상 서방과의 마찰을 피하기 위해 항상 안정화 정책을 수행하여 왔고, 특히 한반도를 비롯한 동북아 안보 정책에서는 그런 경향이 더욱 두드러지게 표출되어 왔다. 즉, 지역 안정을 해치는 일방 국가의

208- 유영철, 『북러 군사관계 및 북핵에 대한 러시아의 정책 분석』 (서울: 한국국방연구원, 2001), pp. 65~67.

209- 이동형, “러시아와 북한의 관계변화와 상호이해,” 『한국동북아논총』, 제21집 (한국동북아학회, 2001), p. 45.

도발에 대해서 구소련은 항상 이를 금기시 하였으며, 북한에 대해서도 동일한 정책을 수행하여 왔다.²¹⁰

북한은 소련의 군사지원으로 구축한 군사적 토대를 기반으로 하여 1960년대 말 일련의 무력 도발행위를 감행함으로써 한반도에서 긴장을 고조시켰다. 이에 구소련은 북한이 자행한 일련의 도발적 행위에 대해 엄중히 경고하였다. 이 시기 평양을 방문한 소련 원수 포드고르니는 “사회주의 블록의 안보는 집단적이어야 한다. 북한이 한반도에서 일방적으로 문제를 야기하는 것은 억제되어야 한다”며 북한의 주의를 환기시켰다.²¹¹

가. 북핵 문제로 인한 북·러관계 악화

탈냉전 초기 러시아의 북한 핵에 대한 입장 역시 구소련의 북한 핵개발 협조가 사실이 아니라는 좋은 단서가 되고 있다. 즉, 북한과 러시아 간의 핵에 대한 이견은 1993년 3월 북한이 NPT 탈퇴 의사를 발표하면서 비롯되었다. 북한의 NPT 탈퇴는 러시아의 대북 핵분야(북한 지역 내에서의 원자력 발전소 건설 등) 협력을 완전히 중단하게 하는 계기를 제공하였다.²¹² 러시아의 이 같은 결정은 북한의 무모한 행동이 러시아의 국익에 결코 부합하지 않는다는 인식에서 비롯된 것이라 평가되고 있다. 이후 제1차 핵 위기 상황에서 러시아는 북한 핵 문제를 둘러싸고 조성된 국제사회의 공

210- 유영철·백승주, 『북러 군사관계가 한반도 안보에 미치는 영향』 (서울: 한국국방연구원, 2001). p. 32.

211- 유영철, 앞의 책, p. 43.

212- 한국국방연구원과 러시아연방 군사과학원 간 개최된 9차 한·러 국방학술회의에서 코로부선 박사의 발표문, “한반도 내 핵위협 제거를 위한 방안,” p. 3.

조체제에 적극적으로 동참함으로써 북한 핵 문제에 대한 러시아의 입장을 확실히 표출하였다. 그간 러시아는 구소련 시기부터 북한의 NPT 가입을 중용하여 왔으며, 1992년 로가체프 외무차관의 방북시 IAEA 핵안전 협정 서명 및 사찰 수락 등 국제적 의무의 이행을 요구하였다.²¹³

북한의 NPT 탈퇴 선언 직후 열친은 1993년 4월 클린턴과의 밴쿠버 정상회담에서 'IAEA의 사찰의무 이행과 NPT 탈퇴 선언의 철회'를 강력히 요구하면서 러시아의 핵물리학자들에 대한 소환은 물론 방북을 불허했으며, 기타 원자력 플랜트 건설의 협력과 구소련의 도움을 기반으로 완성된 8MW 연구용 원자로의 연료봉 연료의 수송도 중단했다. 또한 한국 정부의 공조요청을 받아들임으로써 북·러 양측 관계는 최악의 국면으로 치달았다.

한편, 미국과의 공조체제 속에서 나타난 핵 문제에 대한 러시아의 압력에 대해 북한은 미국에 편향된 일방적이고 객관적이지 못한 자세라고 비판하면서 반발했으며, 또한 러시아의 이러한 태도에 대응해 북한은 러시아가 동해에 핵폐기물을 방류한 사건을 문제 삼아 항의 서한을 유엔에 전달하는 등 러시아에 대한 불만을 강력히 표출하였다.

북한과 러시아의 관계는 1990년대 초반 발생한 북한 핵 문제로 인한 갈등으로 인해 더욱 악화되었고, 러시아의 북한에 대한 영향력은 점차적으로 상실될 수밖에 없었다. 즉, 북한은 러시아의 대(對)남한 편향정책과 구 조약의 개정문제, 핵 문제 등을 계기로 러

²¹³- 또한 러시아는 1992년 6월 러-미 공동성명과 1993년 1~2월 쿠나제 외무차관의 방북을 통해 북한의 핵사찰의 성실한 이행과 상호사찰을 촉구하는 등 한반도의 비핵화를 지속적으로 주장해왔다.

시아에게 불만을 가지게 되었고, 이와 더불어 북한은 당장 자신에게 필요한 경제적 지원이 러시아로부터는 불가능하다는 인식을 하게 되었다. 따라서 북한은 러시아에 대한 관심보다는 미국이나 일본에 대해 더욱 큰 관심을 가지게 됨으로써 양측의 관계는 양측의 의지만큼 소원해졌다. 이러한 한반도에서의 러시아의 지위변화는 러시아 내부로부터 대(對)남한 편향외교정책에 대한 비판이 제기되었고, 이에 따라 한반도정책에 대한 변화의 움직임이 나타났던 것이다.

결론적으로 러시아는 북한 핵개발에 대해 결코 너그럽지 않으며, 북한의 핵 개발은 러시아의 대한반도 정책 기조 중의 하나인 ‘한반도 비핵화’와도 상반된다고 할 수 있다. 또한 러시아는 각론 부분에 대해서는 한·미·일과 의견이 다소 차이가 있을 수 있으나 총론 부분에서는 그 맥을 같이한다고 할 수 있다.

나. 한반도 문제에 대한 소극적 관망에서 적극적 개입 의도 표출

제1차 북한 핵 위기 상황의 해결 논의과정에서 러시아는 사실상 모든 영향력을 상실한 채 국외자로 전락하게 된다. 이는 러시아의 영향력이 동북아는 물론이요, 한반도 내에서조차 거의 미치지 못한다는 사실이 반증된 것이다. 당시 러시아는 서방과의 관계 개선과 이를 통한 경제 발전 및 대러 지원이 절실한 상황임을 고려하여 내린 정책적 결정이었으나, 이는 결국 러시아의 영향력 감소를 입증하는 상황으로 전개되었다. 이러한 결과로 인해 오히려 북한 문제에 대한 중국과 미국의 영향력을 증대하는 결과로 진행되었다고 러시아는 인식하게 되었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

이 같은 상황에서 미국이 북한에 대한 제재를 주장하고 나서자 러시아는 자국의 안보에 직접적인 위협이 될 수 있다고 주장하며, 북한 핵 문제에 대한 국외자의 입장에서 탈피하기 위해 노력하였다. 즉, 러시아는 한반도 역시 자국의 이익이 걸려있는 근외지역이며, 국경을 접하고 있는 지리적 환경으로 인해 자국이 배제되는 어떠한 상황도 용납할 수 없다는 입장을 분명히 하였다.²¹⁴

또한 러시아는 북한의 NPT 탈퇴로 야기된 제1차 북한 핵 위기 해결의 주체가 기본적으로 북·미 양국 간의 문제로 전환된 데 대한 대안으로서 핵 문제 뿐만 아니라 한반도 문제의 보다 포괄적인 해결이 가능하도록 8자(남북한, 일본, 미국, 중국, 러시아, UN, IAEA) 회의를 제안하였다. 1994년 6월 김영삼 대통령의 방러 당시 열린 대통령도 8자회의 개최 이전 대북제재 논의는 미숙한 처사라고 지적하였다. 따라서 러시아는 1994년 10월 북·미 제네바 합의에 대하여 기본적으로 그것이 핵 위기 타결이란 점에서는 지지하면서도 러시아의 제안이 주변국들로부터 수용되지 않았다는 사실과 나아가 러시아가 그 문제로부터 배제되었다는 사실에 대하여 상당한 불만을 표시하였다. 북·미 제네바 합의는 러시아의 입장에서 미증유의 중대한 실책으로서 동북아에서의 출구 봉쇄로 인식되었다.

한반도 평화체제 구축을 위하여 한·미 정상은 1996년 4월 제안한 4자(남북한·미국·중국)회담에서 러시아가 또 다시 배제됨으로써 러시아는 충격을 받았다. 러시아 매체들은 러시아에 대한 한·미 계획의 무조건 지지 요구는 ‘서울식 동반자정신’이라고 비난하였

²¹⁴ 『연합뉴스』, 1994년 4월 28일. 코지레프 당시 러시아 외무장관은 한승주 외무장관과의 회담에서 러시아는 자국의 직접적 참여가 배제된 어떠한 북한 핵 관련 조치에도 따를 수 없다고 천명하였다.

다. 그 해 5월 평양을 방문한 러시아 의회의 대표단도 4자회담에서의 러시아 제외에 대하여 유감을 표시하였다. 공노명 외무장관 방 러 당시 4자회담에 강력히 반대한 프리마코프 외무장관은 1996년 7월 자카르타 ARF에서 “러시아는 자국이 참여할 수 있는 포괄적 동북아 안보대화의 경우에 한하여 건설적으로 협조할 것”이라고 천명하였다.

결국 한·러관계에서 만족할 경험의 성과는 물론 한반도 문제에 대한 위상 제고도 달성하지 못한 러시아는 북핵 문제에 직면하여 상응한 위상회복을 위한 정책노선의 재고가 불가피하였다. 한반도 문제 해결 과정에서 러시아의 상대적 역할 축소는 이 지역에 대한 러시아의 외교 및 안보 정책 수정을 수반하였으며 그 결과 러시아의 남북한 균형정책 및 대북한 접근정책 강화의 동인으로 작용하고 있다.

3. 제2차 북핵 위기와 러시아의 대북 전략 및 북핵 대응전략

러시아는 원칙적으로 북한의 핵개발 반대 및 한반도 비핵화 입장을 견지하고 있다. 제2차 북핵 위기 직후 러시아는 “북한이 핵무기 개발을 시도하였다면 최근 한반도에서 진행되고 있는 긍정적 상황 변화가 위협받게 될 것이며...북한 지도부가 NPT 체제의 모든 규정 및 북한이 지고 있는 의무를 엄격히 준수하기 바란다”고 강조하였다. 북한이 핵 가동 재개를 선언하고 이를 실현하기 위하여 핵연료봉 이동 및 장전 준비 조치를 취하자 러시아는 심각한 우려를 표명하면서, 북한에게 제네바 합의 준수 및 IAEA와의 협력을 촉구하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

가. 한반도 영향력 제고를 위해 북한 옹호 정책 수행

2002년 12월 12일 북한이 핵시설 건설 재개를 선포한 직후 러시아는 즉각 일련의 활동을 전개하였다. 러시아는 북한 지도자의 자제 및 냉정을 촉구하고 한반도 비핵화 입장을 재확인하는 한편, 북한의 핵무기 보유 및 북한 핵시설의 대미위협 가능성을 부인하였다. 러시아는 심지어 미국에게 대북한 압력이 효과가 없을 뿐만 아니라 오히려 위험하다고 경고하였다. 러시아의 이러한 입장은 어느 정도 북한 지도자를 안심시킴으로써 한반도 정세의 격화를 방지하는 한편 장차 러시아의 대한반도 영향력을 제고하기 위한 수단으로 평가되었다.

러시아의 이 같은 태도는 제1차 북핵 위기 시와는 상당히 변화된 것으로, 러시아가 북한을 어떻게 동북아와 한반도에서의 영향력 확대를 위한 수단으로 활용하고 있느냐 하는 것이 단적으로 드러나고 있는 것으로 분석된다. 러시아의 이 같은 변화는 북한 핵 문제와 그 논의과정에서 나타난 한반도에서의 자신의 영향력 상실과 소외, 그리고 한국과의 기대에 미치지 못하는 경제협력 등으로 인해 자신의 한반도에 대한 정책을 재검토하게 된 결과였고, 따라서 북한과의 관계회복을 모색했던 것이다. 이러한 러시아의 대한반도 정책의 변화는 남북한 모두와의 관계발전을 통해서만이 한반도에서의 영향력을 확보할 수 있다는 인식 속에서 남북한 균형정책으로 나타났으며, 이를 기반으로 한반도 문제 논의과정에 이해 당사국으로서 참여하고 나아가 동북아 지역에 대해서도 미국의 패권을 견제하면서 다극체제를 구축하고자 하였다. 또한 러시아는 극동지역의 평화와 안정을 위해서뿐만 아니라 양자 간 또는 다자

간 경제협력을 위해서도 자신과 국경을 접한 국가와의 우호적인 관계가 필수적이라는 인식에서 북한에 대한 접근정책을 추진했던 것이다. 특히 옐친의 뒤를 이어 집권한 푸틴은 ‘강한 러시아의 건설’을 주장하며 강력한 군대의 보유 없이는 강대국 러시아의 부활을 기대할 수 없다는 논리 아래 국방력 강화와 군 개혁을 적극적으로 추진하였다. 푸틴의 ‘강력한 러시아 건설’은 미국의 일극체제와 MD구축에 대응하기 위하여 중국과는 ‘전략적 동반자 관계’를 더욱 공고히 하는 한편, 한때 소원하기만 하였던 북한의 안보적 중요성을 새삼 인식하고 관계를 정상화시키는 동시에 군사협력을 강화하는 추세로 발전하였다.

나. 안정외교 5원칙 발표

북한이 핵시설 건설 재개를 선포한 이후 러시아는 이른바 ‘안정외교’ 5원칙, 즉 ① 핵 위기에 대한 관심 표명, ② 비핵화 주장, ③ 1994년 핵합의 준수, ④ 회담을 통한 문제 해결, ⑤ 남북대화 지지 등을 제시하였다. 이러한 정책은 북한 주변 각국의 기대에 부합함으로써 중국, 일본, 한국 등이 러시아와 북핵 문제를 상의하는 계기를 제공하였다고 평가된다. 2002년 12월 초 푸틴은 중국을 방문하고 장쩌민과 발표한 연합성명에서 중·러는 한반도 문제에서 입장이 일치한다고 천명하였다. 러시아는 한편으로 일본이 미국과 MD 체계를 건설하려는 구상에 대하여 비판하는 한편, 다른 한편으로 고이즈미의 러시아 방문 초청 및 북한 문제에 대한 협조 입장을 밝혔다. 고이즈미는 러시아가 한반도 정세 완화를 위하여 발휘하는 적극적인 역할에 대하여 높이 평가하는 한편 러시아를 ‘중요한 동

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

반자'로 지칭하였다. 2003년 1월 러시아 정부는 방러 중인 한국 관리들과 회담하고 쌍방은 반드시 '외교적 수단'을 통하여 북한문제가 해결되어야 한다고 강조하였다. 이 시기 푸틴이 구상하는 '6자 회담' 기제가 아직 형성되지 않았던 시기이지만, 러시아는 이미 북핵 문제 해결 과정에 실질적으로 참여하고 있는 것으로 평가되었다. 즉, 러시아는 한반도 문제 해결에 있어서 자신의 역할을 제고하는 한편 미·러관계에서도 하나의 공동 의제로 다룰 수 있는 위치를 점한 것이다.

또한 러시아는 북핵 사태가 북한의 평화적으로 해결되지 않을 경우, 미국 주도로 안보리 제재, 제재 위반시 군사적 조치 등이 강구될 수 있다고 평가하고 있다. 북한에 대한 미국 주도의 군사 공격은 한반도 전역으로의 전쟁 확대와 이에 따른 러시아 극동 지역을 포함한 주변 정세의 극심한 불안정을 초래할 것으로 러시아는 파악하고 있다. 그러나 러시아는 미국 주도의 대북 군사 공격이 감행되더라도 이를 억제시킬 수 있는 적절한 수단이 부재한 상태이다. 따라서 러시아는 한반도에서의 무력 충돌을 억제시키기 위한 방안을 항상 강구하여 왔다. 이러한 맥락에서 러시아는 제2차 북핵 위기 시 상당한 정책적 고려를 하였다고 판단된다. 즉, 북·러 간의 통상적인 협력은 유지하되, 국제사회의 북한에 대한 제재에는 직접 참여하지 않고 원칙적인 입장을 고수한다는 것이다.

4. 제1·2차 북한의 핵실험과 러시아의 대북 전략 및 북핵 대응전략

가. 북한의 제1차 핵실험과 러시아의 대북전략 및 북핵 대응전략

2006년 북한의 외무성이 핵실험을 성공리에 수행하였다고 공포하자, 러시아는 이에 대한 대응 전략에 골몰하였다. 한반도 및 동북아에서 자신의 영향력을 제고하기 위해서는 북한을 옹호하는 전략을 수립하여야 하지만, 자신의 국익과 국제사회에서의 러시아의 위치를 고려할 때 무조건적인 북한 옹호는 사실상 불가능한 정책이라고 할 수 있다. 따라서 러시아는 북한에 대해서 한반도 및 동북아에서 긴장을 유발할 수 있는 상황을 조성하는 것에 경고하는 한편, 국제사회의 북한에 대한 제재에도 일정 부분 참여하는 정책을 수립하였다.

(1) 북한 핵실험에 대한 러시아 정부의 옹호에 대한 여론의 우려 확산

러시아는 북한의 제1차 핵실험 강행 초기, 핵실험에 대한 평가를 유보하는 입장을 견지하였다. 실제로 폭발 규모와 방사능 유출 정도가 핵실험 성공으로 단정하기는 어렵다는 입장을 공표하였다. 그러나 2010년 10월 10일 이바노프 국방장관은 언론과의 인터뷰를 통해 핵실험이 분명하다고 강조하였다. 이바노프 장관은 ‘북한이 핵실험을 했다는 우리의 평가는 변하지 않으며, 이러한 평가에 대해 책임을 지겠다’고 공언하면서 북한 측을 옹호하는 듯한 발언을 하였다. 이는 아직 서방이 북한의 핵실험을 완전히 분석하기 전에

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

나온 것으로 국제사회의 이목을 집중시켰다. 그러나 이바노프 장관은 러시아 측의 주장이 어떠한 논리에 근거하고 있다는 것을 밝히지 않아 정치적 발언이 아닌가 하는 의구심을 자아내게 하였다.

그러나 러시아 내 안보 전문가들은 특히 북한의 핵실험이 가지고 올 파장에 대해 우려를 표명하였다. 러시아의 정치학자 세르게이 카라가노프²¹⁵는 북한의 핵실험은 국제사회의 큰 실패라고 단정하면서, 6자회담 참가국들이 자신들의 무능력을 완전히 노출하였다고 평가하였다. 따라서 향후 북한 핵실험의 여파로 인해 중동은 물론 동남아시아에서도 기술적 가능성을 보유한 국가들이 조속한 핵무기 개발을 추진하는 연쇄적 반응을 보일 것으로 전망하였다. 특히 이란이 핵무기 보유 노력을 가속화할 것이며, 사우디아라비아, 터키, 이집트 및 기타 국가들이 조만간 연쇄반응을 보일 것으로 분석하였다. 또한 향후 ‘새로운 핵 세기’가 도래할 것이며, 이는 첫 번째 핵 세기보다 더 위험한 상황을 초래할 것이며, 전반적으로 전 세계에 긴장이 고조되고 군사-정치적 불안정이 초래될 것이라고 우려하였다. 이러한 상황 하에서 러시아는 자신의 안전을 보장하기 위해 다음과 같은 조치들을 취해 나가야 할 것이라고 주장하였다. ① 재래식 및 핵 전력의 현대화 추구, ② 무기 사용에 대한 군사독트린 수정(핵무기 선제 사용의 확대), ③ 지역 미사일방어망 구축 예산 투여를 강화하여야 한다고 러시아 정부에 충고하였다.

북한의 핵실험에 대해 국제사회의 비난이 거세어지고 북한에 대한 제재가 필요하다는 여론이 형성되어 가는 가운데 러시아 극동

²¹⁵- *Rossiskaya Gazeta*, 2010년 10월 9일. 그는 러시아 국립 경제대학의 국제경제-정치학부 학장으로 근무하면서 사회 여론을 주도하고 있으며, 북한 핵실험의 여파가 동북아 지역에 국한하는 것이 아니라 중동 등 국제사회 전체의 군비경쟁을 초래할 것을 전제로 러시아의 군비증강을 권고하고 있음.

지역에서는 북한의 핵실험 반대 시위가 발생하였다. 러시아 극동 지역의 대학생들로 구성된 시위대는 북한의 핵실험으로 인해 자신들의 생존권이 위협받을 수 있다고 주장하며, 북한은 즉각적으로 ‘핵실험 중지’를 발표하라고 목소리를 높였다.²¹⁶ 이 같이 러시아 내에서도 북한 핵실험에 대한 우려가 높아지자, 러시아 정부 당국은 직접적으로 북한을 자극하는 정책 및 발언을 자제하는 가운데서도 유엔을 통한 국제사회의 제재에 동참하는 계기를 마련하게 되었다.

(2) 2.13 합의 이후 러시아의 북한 핵 문제 해결 정책

6자회담의 중요한 결과로 얻어진 2.13 합의는 러시아에게 중대한 의미를 가진다고 평가된다. 북한 핵 문제의 해결은 전술하였듯이 향후 러시아 시베리아 및 극동지역의 경제적 활성화를 기대할 수 있는 전제 조건이라 할 수 있으며, 2.13 합의에서 도출된 북한 핵 문제 해결 과정은 사실상 러시아가 주장하던 ‘포괄적 타결안’과 별 다른 것이 없기 때문이다. 이와 더불어 합의 도출과정에서 러시아는 적극적인 자세를 견지하면서, 북한 에너지 지원에 대해 다른 참가국들과 동등한 역할을 부담하면서 6자회담에서 자신의 입지를 넓힐 수 있었다.²¹⁷

그러나 러시아의 이 같은 순조로운 행보에 이상기류가 감지된 것은 2007년 5월 30일 러시아가 갑작스럽게 유엔 결의 1718호의

²¹⁶ *Nizavisimaya Gazeta*. 2006년 10월 12일.

²¹⁷ 천영우 6자회담 한국 측 수석대표는 “2.13 합의 과정에서 특히 러시아의 협력에 감사한다”라는 말을 하면서 러시아의 협력이 2.13 합의 도출에 있어서 중요한 역할을 하였음을 시사하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이행을 위한 대통령령을 승인한 것이다. 특히 푸틴의 대통령령은 북한이 BDA의 자금 문제를 빌미로 북핵 관련 2.13 합의를 이행하지 않고 있는 상황에서 발동된 것이어서 러시아도 2.13 합의 관철을 위한 직·간접적 대북 압박에 나선 것 아니냐는 관측이 제기되었다.²¹⁸ 또한 결의 1718호 채택 당시 대북 강경 제재에 반대했던 러시아가 7개월여 만에 미국이 주도하는 국제사회의 대북 제재에 동참하기로 결정함에 따라 북한과 러시아 간에 중대한 관계 변화가 일어난 것이 아닌가 하는 추측이 제기되어 주목을 받았다. 이번 대통령령에 따라 러시아는 무기 및 무기로 전용할 수 있는 이중용도 품목도 북한과 거래하지 않기로 하는 한편 북한의 무기관련 연구원 및 기술자를 입국시키지 않기로 하는 급진적인 사항들을 포함하는 결정을 하였다.²¹⁹

또한 레오니드 슬루츠키 러시아 국가두마(하원) 국제문제위원회 부위원장은 이타르타스 통신과의 인터뷰에서 “북한은 국제사회에서 점점 고립되면서 독자적 핵개발을 계속하고 있다”면서 “러시아가 국제사회의 대북 제재에 동의하는 것은 논리적 귀결”이라는 주장을 펴면서, 러시아는 결코 북한이 핵무장을 하여서는 안 된다는 원칙을 확인하였다. 이와 같은 러시아의 대북 강경노선은 결국 러시아가 북한 측에 2.13 합의에 대한 신속한 이행을 촉구하는 동시에 불이행시 받게 될 불이익에 대해 경고성 메시지를 전달하려는 의도가 있는 것으로 판단된다.²²⁰ 즉, 러시아는 2.13 합의가 극적으

218- <http://www.ng.ru/politics/2007-06-05/1_arifmetika.html> (검색일: 2007년 7월 5일).

219- *Известия*, 31. Маи, 2007 г.

220- *Ibid*.

로 6자회담에서 타결되었음에도 불구하고 그동안 북한이 취해온 돌출행동으로 말미암아 6자회담 합의결과가 제대로 이행될 것이라는 낙관적인 전망은 그리 크지 않았다고 분석된다. 따라서 한반도의 비핵화와 긴장해소가 모두가 기대하는 것처럼 쉽게 이뤄진다고 판단하기는 어렵다는 것이 사실상의 중론이었다고 할 수 있다. 이 같은 우려는 북한이 BDA 문제로 2.13 합의의 첫 단계를 이행하지 않으면서 현실로 드러나는 것이 아닌가 하는 우려를 자아내게 하였다.²²¹

러시아가 비록 6자회담에서 북한 측을 지나치게 옹호하는 입장을 고수하였다고는 하나 러시아 역시 북한의 태도에 대해 상당한 의구심을 가지고 있었던 것으로 판단된다. 이는 냉전시절 구소련의 경우에도 마찬가지로 군사동맹을 유지하고 있었음에도 불구하고 구소련은 결코 북한을 신뢰하지 않았던 역사적 사실에도 기인한다.²²²

결국 러시아의 북한에 대한 불신은 2.13 합의 이후 유엔 결의안 1718호의 이행을 위한 대통령령이 승인되는 결과로 발전하였다. 즉 러시아는 2.13 합의를 북한 핵 문제 해결을 위한 러시아의 마지막 마지노선이라고 인식하고 있는 것이다. 따라서 러시아는 북한이 2.13 합의를 준수하지 않을 경우 국제사회와 연대를 하여 북한에 압박을 가할 가능성이 농후하다고 판단된다.²²³ 그러나 북한에 대한 제재의 수준은 북한이 극단적인 상황을 조성하지 않는 한 군

²²¹- <<http://www.globalaffairs.ru/numbers/26>> (검색일: 2007년 6월 22일).

²²²- 구소련 지도부는 김일성을 ‘움직이는 대포’로 표현하면서 북한의 돌출적인 행동에 항상 감시를 게을리 하지 않았다. 또한 '03년 북한의 핵보유 발언과 '06년 핵실험은 러시아를 충분히 당혹하게 만드는 효과를 보여 주었다.

²²³- <<http://news.ng.ru/2007/06/01/1186240292.html>> (검색일: 2007년 7월 5일).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

사적 행동까지 동의하지는 않을 것으로 판단된다. 러시아는 북한 핵 문제의 해결도 중요하지만 한반도에서 불안정한 상황이 무력충돌로 비화되는 것은 더욱 원치 않기 때문이다. 전술한 바와 같이 러시아는 한반도의 안정된 상황이 21세기 최대의 과제라 할 수 있는 시베리아 및 극동지역 개발의 전제 조건이라 할 수 있기 때문이다.

이 같은 분석은 다음과 같은 상이한 두 가지 이유에서 근거를 찾고 있다. 첫째, 러시아는 전술한 바와 같이 북한 핵 문제로 인하여 한반도 및 동북아에서 안보 상황이 악화되는 것을 원하지 않는다. 따라서 북한 핵 문제가 원만히 해결되기를 원하고 있다. 둘째, 러시아는 북한과의 관계 증진을 통해 미·일의 대북 영향력 확대를 견제하고자 하였을 뿐만 아니라 미국의 패권 추구를 저지하고 지역 강대국으로서 동북아와 한반도에서 입지를 강화하고자 하는 노력을 경주하고 있다.

결국 러시아는 북한 핵 문제를 조기에 해결하는 것이 가장 바람직한 해결 방안이라고 할 수 있으나, 미국의 한반도 및 동북아에서 영향력이 더욱 증대되는 것은 원하지 않고 있다. 이 같은 러시아의 이중적인 인식의 한계는 러시아의 향후 행보를 명쾌하게 결정할 수 없는 가장 큰 동인으로 작용하고 있다. 따라서 북한이 2.13 합의를 준수하지 않을 경우 러시아의 정책 방향은 국제사회의 정책에 의해 유동적일 수밖에 없는 것이다.²²⁴

²²⁴ 북한과 구소련 및 러시아 관계는 항상 당사자 간의 관계보다 주변 환경의 영향을 많이 받아왔음을 상기하여야 한다. 유영철, 『북러 군사관계 및 북핵에 대한 러시아의 정책 분석』, 37~38쪽 참조.

나. 북한의 제2차 핵실험과 러시아의 대북전략 및 북핵 대응전략

러시아는 북핵 사태가 6자회담을 통하여 평화적으로 해결되지 않을 경우, 미국 주도로 안보리 제재, 제재 위반시 군사적 조치 등이 강구될 수 있다고 평가하고 있다. 북한에 대한 미국 주도의 군사 공격은 한반도 전역으로의 전쟁 확대와 이에 따른 러시아 극동 지역을 포함한 주변 정세의 극심한 불안정을 초래할 것으로 러시아는 파악하고 있다. 그러나 러시아는 미국 주도의 대북 군사 공격이 감행되더라도 이를 억제시킬 수 있는 적절한 수단이 부재한 상태이다. 따라서 러시아는 한반도에서의 무력 충돌을 억제시키기 위한 방안을 항상 강구하여 왔다.

러시아의 이 같은 북한 핵에 대한 대응 또는 정책은 2.13 합의를 통해 성공적으로 수행되기를 바랐으나, 북한이 2009년 5월 제2차 핵실험을 강행하면서 실패하였다고 평가된다. 즉, 북한의 제2차 핵실험은 러시아를 당혹하게 만들었음은 물론이고 러시아로 하여금 중대한 선택을 강요하는 요인으로 작용하고 있다고 평가된다. 북한에 대한 국제사회의 제재 수위에 대해 러시아가 어느 수준까지 용인함은 물론이요, 제1차 실험 때보다 강도 높은 대응책을 가져야 한다는 것이다.

그러나 러시아는 유엔 결의 1874호에 찬성하였으나, 협의의 최종 단계에서 ‘북한은 더 이상 핵실험이나 탄도 미사일 기술을 이용한 어떠한 발사도 하지 않아야 한다’는 제2항이 평화적 목적의 인공위성까지 포괄하고 있어 지나친 제재라는 의견을 개진하기도 하였다. 러시아의 이러한 태도는 과거의 북한 핵 문제에 대한 발전이 없는 것으로 나타났다고 분석할 수도 있으나, 북한에 대한 제재의

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

수준은 북한이 극단적인 상황을 조성하지 않는 한 군사적 행동까지 동의하지는 않는다는 기존의 입장을 되풀이 하고 있는 것으로 판단된다. 즉, 러시아는 북한 핵 문제의 해결도 중요하지만 한반도에서 불안정한 상황이 무력충돌로 비화되는 것은 더욱 원치 않기 때문이다. 전술한 바와 같이 러시아는 한반도의 안정된 상황이 21세기 최대의 과제라 할 수 있는 시베리아 및 극동지역 개발의 전제 조건이라 할 수 있기 때문이다.

이와 같은 근거를 바탕으로 러시아의 북한 핵 문제에 대한 제재 수위 정도를 가늠하여 보면, 북한이 외교적 압력과 경제 제재를 무시한 채 북한이 3차 핵실험을 강행할 경우 러시아는 국제사회의 제재에 동참하겠지만 미국의 정책 수준에 따라 러시아의 정책 역시 변화할 가능성이 높다고 평가된다. 즉, 미국이 군사적 제재 초기 계획단계에서 러시아를 배제한 가운데 미국의 동맹국들과 군사 제재에 대해 논의할 경우 러시아는 북한에 대한 군사제재에 극렬히 반대할 가능성이 높으나, 미·러 간의 합의가 바탕이 된다면 러시아 역시 암묵적인 동의를 할 가능성도 없지 않다고 판단된다.

VIII. 한국의 대북 핵전략



1. 전략기조

이명박 정부가 북핵 문제의 해결을 위하여 2009년에 「한반도 신평화구상」과 「그랜드바겐(Grand Bargain)」의 정책구상을 제시하였으나, 북한은 오히려 2010년에 접어들어 ‘핵 참화’를 운운하며 한국을 협박하였으며, 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건 등을 일으키기도 했다. 즉, 북한은 핵 능력을 앞세워 무력도발과 평화공세를 번갈아 펼치면서 한국 정부와 국민을 협박하는 ‘핵그림자 전략’(nuclear shadow strategy)²²⁵을 전개하였다.

따라서, 보수 성향의 안보전략 전문가들과 적지 않은 국민들은 기존의 북핵 정책에 회의를 갖게 되었고, 2010년 연말부터 미군의 전술핵 재반입, 핵무장을 주장하게 되었다.

진보 또는 좌파 성향의 전문가들은 ‘대북 경제지원을 통한 북한 핵 해결’, ‘협상을 통한 평화적 핵 해결’ 등을 주장하고 있고, 보수 성향의 전문가들은 북한 정권이 생존전략 차원에서 핵을 개발한 만큼 결코 포기하지 않을 것이라는 판단 아래 6자회담의 한계를 지적하며, 한·미동맹의 강화에 의한 핵 억지력 증강, 미군의 전술핵 재반입, 핵무장 등을 주장하고 있는 것이다.

그러나 한국의 미군의 전술핵 재반입, 핵무장 등 추진은 국민적 고뇌에서 제시되었지만, 한·미동맹, 미국의 핵정책 등을 고려할 때 현실적으로 가능하지 않다. 즉, 한국은 한·미동맹의 강화에 의해 핵 억지력을 증강하면서 국제협력과 6자회담을 통하여 북핵 문제의 해결을 추구하지 않을 수 없는 것이다.

²²⁵- 김태우, “핵주권과 미사일 주권 그리고 전술핵 재배치,” 『Global Affairs』 (세종대학교 세종연구원), 봄호 (2011).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

요컨대 한국의 대북 핵전략 기조는 북한의 핵 보유국 인정을 불허하는 의지와 더불어 한반도의 비핵화를 강력하게 천명하며, 한·미동맹의 강화에 의한 핵 억지력 증강, 6자회담의 전략적 활용과 국제공조의 강화 등을 추구하는 것이다.

가. 북한 핵의 폐기와 한반도 비핵화

북한은 1985년에 핵비확산조약(Nuclear Non-proliferation Treaty)에 가입했으나 2003년 이 조약에서 탈퇴하고, 2006년과 2009년 핵 실험을 감행하는 등 핵무기 개발에 매진하고 있다.

이에 비해 한국은 1991년 12월 31일에 남북이 합의하여 1992년 2월에 발효된 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’에 준거해 미국의 전술핵무기를 한반도에서 철수시키고, NPT 회원국으로서 핵 비확산의 의무를 준수하고 있다.

이로 인해 북한은 한국에 대해 비대칭무기에 있어 전력의 우위를 점하고 있고, 나아가 북한은 핵무기 체계의 완성을 위해 핵폭탄의 경량화 및 미사일 탑재 등 핵 능력의 증강을 추구하면서 핵 보유국의 지위 확보를 도모하고 있다. 이와 같은 북한의 핵능력과 비대칭 능력의 우위는 무모하고도 대담한 대남 도발의 배경이 되고 있다.²²⁶ 따라서 한국은 북한의 비대칭 능력의 약화를 위해 핵 개발의 중지가 아닌 ‘불가역적(irreversible) 비핵화’를 상정한 북한의 핵 폐기를 추구하여야 할 것이다.

그리고 한국은 한반도 통일을 위한 미국, 일본, 러시아 등의 협력

²²⁶- 김태우, “핵주권과 미사일 주권 그리고 전술핵 재배치.”

을 확보하기 위해서도 북한 핵의 폐기와 한반도 비핵화를 추구하여야 한다. 한반도가 핵무장화로 나아갈 경우, 동북아 전략환경에 근본적인 변화를 초래하며 한반도의 통일은 주변국의 저항에 부딪칠 수 있기 때문이다.

요컨대, 한국의 대북 핵전략은 북한 핵의 폐기에 최역점을 두고 비확산 정책을 경계하여야 할 것이며, 아울러 한반도 통일의 주변국 협력 확보를 위해 한반도의 비핵화를 추구하는 것이어야 할 것이다.

나. 한·미동맹의 강화와 미국의 확장핵억지 제공의 신뢰성 확보

(1) 미국의 확장핵억지 제공의 신뢰성 확보

미국은 북핵에 대응하기 위해 한·미동맹 공조의 틀 속에서 한국에 확장핵억지(**extended nuclear deterrence**)를 제공하고 있다. 즉, 한국은 미국의 확장핵억지에 의존하여 대북 핵 대응전략을 추구하고 있다.

따라서 한국의 대북 핵 대응전략은 무엇보다도 한·미동맹을 강화하여 미국의 확장핵억지의 신뢰성을 높이는 것이 중요하다. 이를 위해 IV장에서 언급된 바와 같이, 한국은 2011년 3월에 첫 본회의가 개최된 한·미 확장억제정책위원회를 나토 회원국 간 핵억지에 관한 정책을 조율하기 위해 설립된 ‘핵계획그룹(**Nuclear Planning Group**)’ 수준으로 강화 및 발전시켜야 할 것이다.

미국은 한국의 보수 전문가들 일각에서 북한의 핵무기체계가 완성되고 한·미동맹의 대북한 핵 억지력에 한계가 있을 경우를 우려

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

하여 핵무장을 주장하고 있는 점²²⁷에 매우 유의하여 한·미 확장억제정책위원회를 강화하여 미국의 확장핵억제의 신뢰도를 높여야 할 것이다.

(2) 북한의 비핵화를 위한 한·미공조의 강화

미국이 북한의 비핵화를 위한 수단으로 활용하고 있는 주요 수단은 경제, 군사 제재 등의 압박, 제도화된 다자 협력, 핵 금기(nuclear taboo) 국제규범의 확산 등이다. 현실주의자들은 미국이 북한을 비핵화하기 위해 북한에 대한 경제, 군사적 제재를 지속해야 한다고 주장한다. 이에 비해 신자유주의자들은 미국이 6자회담과 같은 제도화된 다자 협력을 활성화시켜야 한다고 주장한다. 구성주의자들은 좀 더 이상적인 차원에서 미국이 핵 금기 국제 규범을 강화시키기 위해 노력하고, 북한이 강화된 핵 금지 규범을 수용하지 않을 수밖에 없는 국제환경을 조성해야 된다는 점을 강조한다([표 VIII-1] 참조).

²²⁷ 이춘근, “핵무기의 국제정치학 - 대한민국이 핵무장을 고려해야 하는 이유,” 『Global Affairs』 (세종대학교 세종연구원), 2011년 봄호.

표 VIII-1 국제정치이론으로 보는 미국의 비핵화 및 핵비확산 정책

국제정치 패러다임	현실주의	신자유주의	구성주의
비핵국가로 핵무기 확산	안보 딜레마와 지역 질서의 안정성 훼손 초래 (ex. 아시아 및 중동의 핵무기 개발 도미노)	핵관련 이슈를 규율하는 NPT 체제에 대한 도전	핵 관련 국제규범 및 가치(ex. 핵없는 세상, 비핵지대)의 쇠퇴 초래
핵확산 방지 동인	· 동맹국에 대한 확장 핵억지 (extended nuclear deterrence) · 잠재적 적국에 소극적 안전 보장(negative security assurance)	· NPT 체제의 효율적 작동 · 의제 설정자로서 NPT 조약 · 검증의 기구로서 IAEA · 위반에 대한 집행 기구로서 UNSC	핵비확산 (non-proliferation) 국제규범
북한 비핵화 수단	경제, 군사 제재 등의 압박	제도화된 다자 협력 (ex. KEDO, 6자회담)	· 핵 금기(nuclear taboo) 국제규범 · 불가침 규범

미국은 비핵화 및 핵비확산을 위하여 [표 VIII-1]에서 제시된 주요 수단들을 동시에 복합적으로 사용하고 있다.

미국은 대북 제재 수단의 전략적 활용과 관련, 한국은 가능한 한 한국의 대북 전략적 이익을 극대화하면서 미국과의 공조를 강화하여야 할 것이다.

먼저, 한국은 미국이 북핵과 관련한 경제·군사 제재 등의 압박을 지속할 수 있도록 미국과 공조해야 한다. 특히 북한 고농축 우라늄 문제가 유엔 안전보장위원회에 상정될 수 있도록 미국과 함께 중국을 설득해야 한다. 이를 위해 한국은 국제사회에 북한 고농축 우라늄 프로그램은 이란의 고농축 우라늄 프로그램과 함께 국제사회

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

의 핵비확산 노력에 대한 중대한 도전임을 지속적으로 부각시켜야 할 것이다.

다. 국제공조의 강화와 6자회담의 전략적 활용

(1) 6자회담의 한계

6자회담은 많은 전문가들에게 한계성을 지적당하면서도 북한의 비핵화를 전제로 7년여 동안 지속되면서, 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의 등 다양한 합의문을 생산해 내었다. 그러나 6자회담은 2008년 12월의 수석대표회의 이후 2011년 현재까지 3년 넘게 재개되지 않고 있다. 핵폐쇄-불능화/신고-핵폐기라는 3단계 접근을 통해 북한의 비핵화를 시도하던 6자회담은 2008년 중반 이후 구조적 문제를 드러내며 중단되었다.

2009년 이후, 6자회담 무용론이 확산되고 있다. 향후 6자회담이 재개될 경우에도 그 협상이 3년 전의 조건과 환경 그대로 돌아갈 수 없다는 점은 명백하다. 북한은 두 차례의 핵실험으로 증강된 핵능력을 과시하였고, 새롭게 공개된 우라늄 프로그램은 6자회담의 새로운 협상구조를 예시하고 있다. 따라서 핵 문제에 대한 북한 지도부의 의지에 근본적인 변화가 없을 경우 6자회담의 협상은 매우 어려운 난관에 직면할 수 있다.

현재 북한 지도부가 핵 문제와 6자회담에 대해 전혀 다른 전략적 선택을 하지 않을 것이며, 단기간 내에 핵무기 프로그램을 포기할 가능성은 거의 없기 때문에 현실적으로 북한의 비핵화 의지를 전제로 한 6자회담은 구조적 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 6자회담이 조만간 재개된다고 해도 협상을 통해 북한의 비핵화를 이끌어낼 수 있을지는 여전히 미지수다. 6자회담은 구조적으

로 북한의 비핵화를 전제로 하기 때문에 북한이 핵포기 의지를 명확히 하지 않는다면 협상은 다시 난관에 빠질 수밖에 없다.

(2) 6자회담에서 그랜드바겐 원칙의 적용

6자회담의 한계에도 불구하고, 6자회담의 재개는 북핵 문제를 다시 협상의 장으로 끌어 온다는 점에서 상당한 의미가 있다. 그동안 이명박 정부의 그랜드바겐(**grand bargain**) 정책이 6자회담을 통해 구현되지 못했던 점을 감안하면, 6자회담의 틀 속에서 그랜드바겐 정책의 원칙을 적용할 수 있는 기회를 얻게 될 수 있다.

그랜드바겐은 북핵 문제와 남북관계를 연계하여 ‘북한 문제 전체’라는, 보다 큰 틀에서 접근하려는 포괄적 접근방식의 원칙을 가지고 있었다. 그랜드바겐은 북한문제에 있어서 문제 해결의 선후 설정에 대해 새로운 접근방식을 채택하며, 협상의 양 당사자인 북한과 한국 및 국제사회가 상대방에게 카드로 제시할 수 있는 모든 것을 협상테이블에 올려놓고 가장 중요한 것부터 시작하여 해결하는 접근방식이다. 즉, 북핵 문제를 우선적으로, 핵무기와 플루토늄과 같은 핵물질 등 핵심적인 사안에 대해 먼저 합의한 후 그 다음에 구체적인 이행방안과 부차적인 사안들을 협상해 나가자는 포괄적 해결방식이다. 따라서 6자회담이 재개되면 이러한 그랜드바겐의 대북협상 원칙을 시험해 볼 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

그동안 그랜드바겐은 6자회담의 부재로 인해 북한문제에 대한 합의와 이행 사이의 딜레마를 가지고 있었던 것이 사실이다.

그랜드바겐의 스케줄에 따르면, 북한에게 핵 프로그램을 폐기하고 핵무기와 핵물질을 폐기 혹은 해외로 이전하는 핵심적인 결정을 먼저 내리도록 요구하고, 만약 북한이 핵포기에 합의하고 이행

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

에 옮길 경우 한반도 비핵화와 남북관계 발전에 대한 중요한 진전을 계획하고 있었다. 하지만 6자회담의 부재로 그랜드바겐을 실제 대북협상에서 적용할 수 있는 기회를 상실함으로써 북핵 문제에 대해 거의 아무런 조치도 취할 수 없다는 문제가 있었다. 따라서 이명박 정부는 6자회담을 통해 그랜드바겐의 원칙을 지키면서 북핵 문제를 협상하는 노력을 기울일 필요가 있다.

(3) 미·중관계의 변화 속에 6자회담 전략 재구성

또한, 6자회담을 통해 북핵 문제에 접근하기 위해서는 북한에게 대안을 제시해 줄 수 있다는 믿음을 주는 것이 필요한데, 북한을 설득시키기 위해서는 우선적으로 중국이 수용할 수 있는 6자회담의 모습과 남북관계의 상, 한국의 통일 및 통합방안 등을 제시해야 할 것이다.

즉, 한국은 현재 중국이 북한문제와 남북관계의 연착륙(*soft landing*)을 바라고 있는 점을 고려하면서, 6자회담의 전략을 재구성하여야 할 것이다. 한국은 중국이 선호하는 접근방식을 6자회담에서 반영시키는 전략적 접근을 하면서, 한국의 국익을 관철시키는 전략적 접근을 하여야 할 것이다.

국내외의 일부에서 기대하는 북한붕괴론이나 흡수통일론을 중국이 수용할 가능성은 거의 없지만, 북한의 핵무기 체계가 완성되는 시점에서 중국은 상당한 전략적 부담을 가지게 될 것이다. 중국도 북한의 핵능력 향상이 향후 동북아 전략환경에 미칠 부정적 파급 영향에 대해 매우 정확하게 인식하고 있다. 이점에서 6자회담은 그 한계성에도 불구하고 중요한 전략적 역할을 할 수 있고, 한·중의 전략적 타협 및 협력도 가능할 것이다.

2. 세부전략

가. 대미전략

(1) 미국의 확장핵역지 신뢰성 제고와 한국의 재래식 전력 증강 논리 개발

한국의 보수층 일각에서는 미국의 확장핵역지 제공의 신뢰성을 의심하고 한국의 핵무장 또는 미국의 전술핵 재도입을 주장하고 있다. 특히 이들은 한국이 독자 핵을 개발하거나 한국에 미국의 전술핵을 재배치하여 북한의 비대칭전력에 대한 억지력을 증대시키고, 다른 한편으로 독자 핵이나 배치된 미국 전술핵의 철수를 북핵의 불능화와 연계시켜야한다고 주장한다.

그러나 미국의 전술핵 재반입에 대한 한국 내에서의 찬반 논쟁과 별개로, 미국은 한국에 전술핵 재배치를 고려하고 있지 않다. IV장에서 살펴본 바와 같이 미국은 글로벌 차원에서 NPT 체제 유지를 위해 자국 핵무기의 군축에 있어 가시적인 성과를 도출하고 군사전략에서 핵무기의 역할을 축소해가고 있다. 이에 부합하여 미국은 동맹국들에게 전술핵 재배치보다는 재래식 억지력 증강과 미사일 방어를 통해 확장핵역지의 신뢰성을 제고할 것이다.

그러므로 한국의 핵무장이나 미국의 전술핵 재배치를 둘러싼 보수와 진보의 논쟁은 실익이 없다. 오히려 재래식 억지를 강조하고 미국 주도 미사일 방어체제로의 편입을 강요하는 미국에 대응하여 어떻게 우리의 국익을 극대화할 수 있는가에 대한 논쟁이 더 바람직하다.

앞서 언급한 것처럼 한국은 핵무장을 추구하거나 미국의 재래식

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

전술핵 재배치를 요구하기 보다는 한·미동맹의 굳건한 틀 안에서 미국이 제공하는 확장핵역지에 의존해야 한다. 동시에 한국의 독자적인 재래식 군사력 증강이 재래식 확장 역지를 강조하는 미국의 현 대외 핵정책에 부합함을 주지시키고, 미국으로부터 첨단 재래식 무기 구입, 미사일 협정의 개정 등에 있어 한국의 실익을 확보하는 전략이 필요하다. 예를 들어 우리의 재래식 전력 증강에 있어 필수불가결하다는 논리로 미국이 꺼리는 첨단 군사 기술이나 무기의 이전을 미국으로부터 확보해야 한다.

그러나 미국 주도 미사일 방어 시스템과 관련된 미국의 요구에는 신중하게 접근하는 전략이 필요하다. 미국은 한국에게 호주, 일본처럼 미국 주도 미사일 방어 시스템을 구축할 것을 더욱 더 강력히 요구할 것이다. 그러나 미국 주도 미사일 방어 시스템은 한국 실정에 효율적이지 않다. 북한의 미사일이 한국에 도달하기 전에 한국이 대응할 수 있는 시간(lead time)이 짧고, 비무장지대(DMZ) 지역 가까이 북한이 배치해 놓은 장사정포는 미사일 방어로 요격이 불가능하며, 중국을 자극할 수 있기 때문이다.

미국의 점증하는 자국 주도 미사일 방어 시스템 도입 요구는 한국 으로서는 부담이다. 그러므로 한국은 현재 진행 중인 한국형 대공 및 미사일 방어체제(Korea Air and Missile Defense, KAMD)의 구축 논리를 더욱 공고히 다지며, 미국 주도 미사일 방어 시스템과 관련된 미국의 요구에는 신중하게 접근하는 전략이 필요하다.

(2) 미국 주도 아·태지역 동맹 체제의 굳건한 유지에 기여

미국은 아시아·태평양 지역에 한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국과의 양자 동맹 관계를 맺고 있다. 또한 역내의 싱가포르, 대만 등의

국가와 긴밀한 안보관계를 유지하며, 베트남, 인도네시아 등의 국가와 안보 관계를 증진시키고 있다. 미국이 아태지역에서 유지하고 있는 이른바 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’는 한반도에 긴급사태 발생 시 미국이 자국의 군사 자산(military asset)을 유용하게 활용할 수 있는 근본 틀이다.

실제로 2010년 천안함 폭침, 연평도 포격사건 이후 한층 강화된 한·미동맹은 북한의 추가 도발을 방지하는 데 기여하였고, 중국과 일본의 영토분쟁 후 강화된 미·일동맹은 지역 안보 질서의 안정에 기여하고 있다. 이 예에서 볼 수 있는 것처럼, 미국의 동맹체제가 견고하게 유지되는 것이 북한으로부터 추발되는 안보 불안 상황에 대비해야 하는 한국으로서는 반드시 필요하다.

그러므로 한국은 미국이 아·태지역에서 유지하고 있는 동맹을 연계시켜 지역 안보 의제에 대응하려는 미국의 정책에 적극 협력할 필요가 있다. 이를 위해 한국은 한·미동맹과 미·일동맹의 유기적 연대에 적극 협력해야 한다. 과거 일본의 식민통치에서 기인한 한국 국민의 정서상 한국이 일본과 직접적 안보 협력관계를 증진시키는데 아직 한계가 있는 것이 현실이다. 그러나 북한이 핵 프로그램 포기하지 않고, 중국의 부흥이 아·태지역 안보 질서에 미치는 영향이 불확실한 상황에서, 한·미동맹과 미·일동맹의 유기적 연계 증대는 선택사항이 아닌 필수 사항이다. 이러한 측면에서 미·일동맹과 미국·호주동맹이 연계되고 아울러 일본과 호주의 안보 협력이 증대되고 있는 것은 한국과 일본에게 많은 시사점을 던져준다. 다만 이러한 한국·미국·일본의 안보 협력의 증대가 중국에 대한 봉쇄의 일환이라는 중국의 불필요한 오해를 불식시킬 수 있도록, 한국은 중국과의 안보 대화 채널도 확대해 나가야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

나. 대일전략

(1) 한·미동맹의 대북 핵 억지력 강화와 일본과의 전략적 협력 강화

일본은 지정학적으로 북한의 핵·미사일 공격에 노출되어 있다. 따라서 일본은 북한의 핵·미사일에 대해 안보적 차원에서 한국과 유사하게 인식하고 있다.

일본의 안보정책과 관련, 주요한 정책 제언보고서 『새로운 시대의 일본 안전보장과 방위력의 장래 구상』(2010.8)에서도 탄도 미사일과 순항 미사일이 증강되고 있는 동북아 지역의 안보환경을 지적한 뒤, 북한은 핵개발과 더불어 동시에 일본을 사정권 내로 하는 탄도 미사일을 배치하고 있다는 안보적 우려를 나타내었다. 이어 보고서에서는 북한이 공격이나 협박의 수단으로 탄도 미사일을 사용하지 못하도록 억지하는 것이 가장 중요하다고 강조하였다.²²⁸ 이처럼 북한의 핵무기의 소형화·경량화 및 미사일 탑재는 한국과 마찬가지로 일본에게도 최악의 상황이다.

한국이 미국의 확장핵억지에 의존하여 대북 핵 대응전략을 추구하고 있듯이, 일본도 미국의 확장핵억지에 의존하여 대북 핵 대응전략을 추구하고 있다. 이는 미국의 확장핵억지에 의한 대북 핵 대응전략이 한·미동맹과 미·일동맹의 전략적 연계성의 중요성을 의미하는 것이기도 하다. 아울러, 한·미동맹의 대북 핵 억지력 강화를 위해 한국이 일본과의 전략적 협력을 중시하고 강화해야 함을 시사하는 것이기도 하다.

그러므로, 한국은 북한 핵·미사일에 대해 일본과 공유하는 안보

²²⁸ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談會, “新たな時代における日本の安全保障と防衛力の將來構想—『平和創造國家』を目指して,” 2010년 8월, p. 19.

인식을 확대·강화하면서 한·미동맹의 역지력 강화를 위한 전략적 협력을 추구하여야 할 것이다.

(2) 6자회담과 한·일 전략적 협력 강화

6자회담의 재개를 앞두고 한·미 양국은 북한에게 비핵화 사전조치를 요구하고 있다. 즉, 한·미 양국은 북한에게 전제조건이 아닌 비핵화 사전조치로서 ▲ 우라늄 농축 프로그램(UEP)의 중단 ▲ 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀 ▲ 대량살상무기(WMD) 실험 모라토리엄 선언 등을 요구하고 있다.

그러나 북한은 평화적 목적의 핵에너지 개발·이용 등을 주장하며 전제조건 없이 6자회담을 재개할 것을 주장하고 있다. 김정일 국방위원장도 2011년 10월 19일 러시아의 이타르타스 통신과의 서면 인터뷰에서 전제조건 없이 6자회담을 재개할 것을 주장하였다.

따라서 한국은 북한이 6자회담의 재개를 위한 사전조치를 취하도록 일본과의 전략적 협조를 추구하고, 나아가 한국은 6자회담에서 북한 핵에 대한 비확산 조치뿐 아니라 비핵화 조치가 취하여지도록 한·일 전략적 협력을 강화하여야 할 것이다. 특히, 한국은 6자회담에서 북한의 비핵화 조치가 취해지도록 중국의 협조를 확보하는데 한·일 간의 전략적 협력을 강화하여야 할 것이다.

(3) 통일한국의 비핵화에 대한 일본의 신뢰도 강화

일본의 안보전문가들은 한국의 핵보유에 대해 적지 않은 의혹을 가지고 있는 듯하다. 지난 2010년 9월 동경에서 통일연구원 주최로 개최된 제3회 한일정책포럼에서 일본의 안보전문가는 한국의 핵

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

보유와 관련, 의혹의 질문을 하였다. 특히, 통일한국의 핵 보유에 대해서는 적지 않은 전문가들이 의혹을 가지고 있는 듯하다.

예컨대, 일본의 외교안보 전문가들은 한국 주도의 자유민주주의·시장경제에 입각한 통일에는 일본이 적극적으로 지지하지만, 통일한국의 핵보유에는 심각한 위협을 느끼며 지지할 수 없다는 입장을 명확하게 표명하고 있다. 통일한국이 핵보유를 할 경우, 일본으로서는 미·일동맹을 포함한 안전보장 정책을 대폭 수정하여야 하기 때문이다.²²⁹

한국은 정부 간 대화 및 정책회의, 트랙1.5, 트랙2 등을 통하여 통일한국의 비핵화에 대해 일본의 신뢰를 확보·강화하는 노력을 기울여야 할 것이다. 아울러, 한국은 한국 주도의 통일이 북한 핵 문제의 해결과 더불어 동북아 안보공동체의 건설에 결정적으로 기여한다는 점을 이해시켜야 할 것이다.

(4) 한·일 1.5트랙의 전략적 운용

일본이 북한 핵 억제와 한·일 전략적 협력, 한국 주도의 통일에 대한 지지와 협력 등을 추구하도록 하기 위해서는 일본 전문가들이 북한 상황, 한국의 대북정책, 통일한국의 가치 및 비전과 정책노선 등에 정확하게 이해하여야 할 것이다. 이를 위해서 한국은 한·일 전략대화, 한·일 1.5트랙 등을 운용하는데 있어 다음과 같은 사항에 전략적 협력, 노력 등을 기울여야 할 것이다. 첫째, 북한 핵·미사일과 관련, 한·일의 안보적 인식은 유사하고, 북한 핵에 대한 억

²²⁹- 아치 쇼타로, “새로운 세력균형과 한반도 통일 문제,” 최진욱 편저, 『한반도 통일과 주변 4국』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 153~154.

지력도 미국의 확장핵역지에 의지하는 것도 유사하다. 게다가 북한 핵무기의 소형화·경량화, 미사일 탑재의 가능 등 핵무기 체계가 완성되면 한·일은 미국의 확장핵역지력의 한계와 함께 최악의 상황을 유사하게 맞이할 수 있다. 따라서 한국은 한·일 전략대화, 한·일 1.5트랙 등을 통하여 매우 심도 있는 정보교환, 전략 논의 등을 하여야 할 것이다.

둘째, 북한 관련, 한·일의 전략적이고도 포괄적인 협력을 위해서는 북한 전문가 뿐 아니라, 핵·미사일 등 안보전문가, 미·일·중·러 전문가 등이 참가하는 한·일 전략대화, 한·일 1.5트랙 등을 운용하여야 할 것이다.

셋째, 현재 일본의 민간 북한 전문가는 세대교체기에 있고, 한국에 비해 질적, 양적으로 부족하다. 게다가, 한·일 전략대화, 한·일 1.5트랙 등도 미국, 중국에 비해 양적, 질적으로 취약하다. 북한 및 통일 문제와 관련, 일본의 이해와 지지를 확보하고 전략적 협력이 이루어지기 하기 위해서는 한·일 전략대화, 한·일 1.5트랙 등의 활성화를 위하여 한국의 전략적 배려가 필요하다.

넷째, 일본에는 미국 다음으로 많은 교포가 거주하고 있다. 한국어가 서툰 재일교포 3세, 4세대들도 있다. 이들에 대한 배려있는 ‘북한·통일 이해’의 교육이 필요하다. 즉, 해외·통일역량 강화의 차원에서 재일교포 3세, 4세대들, 일본인들의 북한·통일 이해를 위한 프로그램의 개발·운용, 세미나, 포럼 등의 전략적 운용이 필요하다. 재일교포, 일본인들의 북한·통일에 대한 정확한 이해와 지지는 대북 안보역량 증강 및 한·일 전략적 협력의 강화에 중요한 기반이 될 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

다. 대중전략

우리의 대북정책을 우리가 기대하는 방향으로 이끌어 가기 위해서 우리의 대중정책은 어떠해야 하는가? 이를 답하기 위해 우리의 현주소를 먼저 정확히 이해해야 한다. 우리는 우리의 목표를 중국이 수용하게 할 수 있는 레버리지는 있는가? 만약 제한적이라면, 어떤 노력이 있어야 하는가?

(1) 한국의 대중 레버리지 개발

일반적으로 레버리지는 제재국가가 제재대상국에게 자신의 요구를 관철시키기 위해 사용하는 외교정책 수단을 말하는데, 한국의 중국에 대한 레버리지는 사실 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 2010년 연평도 포격사건 직후 한국 대통령이 6자회담 재개에 부정적 입장을 밝혔는데도 불구하고 다이빙귀 중국 국무위원이 면담 후 중국으로 돌아가 바로 6자회담의 재개라는 중국 측 공식 입장을 발표한 것은 한국에 대한 존중 결여와 한국의 대중 레버리지 부재의 현실을 그대로 보여준 사건이었다.

북한은 물론 중국의 혈맹이기도 하지만 그럼에도 불구하고 중국이 북한을 경시하지 못하는 이유는 양국관계가 특수 관계이면서도 관계의 시작이 대체로 대등하였기 때문이다. 이에 비해 한·중관계는 1992년 양국 모두 각자의 이익에 근거해서 수교한 후 경제적으로는 상호의존적이라 경제적 레버리지 사용이 쉽지 않다.

경제적 레버리지로서 경제제재를 생각해 볼 수 있다. 경제제재는 정치적 목적 달성을 위한 경제적 수단의 성격을 지니는데, 제재 대상국가의 무역, 자본 및 서비스 거래 등 경제와 관련된 모든 국

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

제적 행위에 대한 제한을 포함하며, 일반적으로 무역제재와 금융 제재 등 두 가지 범주로 나눌 수 있다.²³⁰

경제제재는 냉전이 종식된 이후 국가들 간 경제적 관계의 상호 의존성이 증가함에 따라 적극적으로 활용되고 있는데, 한국이 중국에 이러한 경제적 레버리지를 사용하기는 어려움이 크다. 오히려 한국 정부가 2000년 6월 중국산 마늘에 긴급 과세 부과조치를 결정하자 중국은 한국산 휴대폰과 폴리에틸렌 수입 중단조치를 취한 경험에서 미루어,²³¹ 한국이 중국에 레버리지를 가지고 있는 것이 아니라 중국이 한국에 레버리지를 가지고 있음을 확인하였다. 나아가 세계 G2 국가인 중국의 경제규모가 큰 현실에서 한국의 대중 투자, 무역을 이용한 레버리지 사용 전략은 한국의 대중 경제적 의존이 더 큰 상황에서 사실상 불가능한 카드이다.

또 중국 내 소수민족을 지원함으로써 중국에 레버리지로 사용하는 의견 또한 불가능한 카드이다. 중국이 가장 강력히 대응하는 것이 외세의 중국 내 소수민족문제의 개입이며, 미국, 일본 등 강대국도 쉽게 개입하기 어려운 문제를 한국이 대중 레버리지 카드로 사용한다는 구상은 역시 현실적으로 불가능하다. 조선족의 경우 중국이 한반도 정책의 주요 이슈로 지켜보고 있어 한국의 조선족에 대한 직접적인 정치·문화적 연계를 시도할 경우 역풍을 각오해야 하기에 역시 사용이 어렵다. 별도로 중국 인민들을 직접적으로 연계할만한 사회·문화적 카드도 없다.

²³⁰- 이무철, “대북 경제제재와 북한 경제,” 『한반도 포커스』, 제14호 (2011년 7~8월), pp. 16~19.

²³¹- Jae Ho Chung, “South Korea Between Eagle and Dragon,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5 (2001), pp. 777~796 참조.

대중 군사적 레버리지 확보도 사실상 어려운 카드이다. 중국의 국력이 5조 9천억 달러, 일본은 5조 5천억 달러, 한국은 1조 달러 규모에서, 적어도 상대가 두려워할 만한 수준의 첨단전력을 준비하여야겠지만, 우리가 중국과 대등한 군사력을 보유하기란 매우 어렵다.

그럼에도 한국이 중국에 직접적이지 않지만 간접적으로라도 레버리지를 확보, 사용하고자 한다면 다음 몇 가지를 고려해볼 수 있다.

첫째, 한·미동맹의 강화가 중국에게 레버리지로 작용할 수 있다. 심각한 결과를 낳을 수도 있지만 MD에 가입한다든지, 일본과의 군사협력을 하든지, 미국의 전략적 유연성에 암묵적 허용을 한다든지, 한·미 연합군사훈련을 서해에서 실시하는 것도 한 방법이다. 예를 들면 중국은 올해 상반기 한·일 간 정보보호협정, 군수지원협정 체결 움직임에 대해서 매우 민감하게 반응하였는데 이를 한·미·일 삼각동맹으로 가려는 첫 단추로 보는 시각이 컸다.

둘째, 한국에 우호적인 국가들의 세력화를 통해 한국의 대중 레버리지 확보를 위한 외부적 환경 조성을 할 수 있다. 국제사회에서 한국을 위해 발언할 수 있는 국가들과 심정적으로 지지할 수 있는 국가들을 분류하고 이들과 연계해야 한다. 즉 베트남(중국에 도전할 수 있는 국가), 인도네시아(방산협력), 호주(중급국가), 터키(특수관계), 인도네시아, 베트남(중국과 분쟁 중), 인도(중국과의 라이벌) 등을 고려해 볼 수 있다.

또 이들 국가들과의 국제군수협력을 강화해야 한다. 상호군수지원협정을 이미 체결한 태국, 뉴질랜드, 터키, 필리핀, 호주, 캐나다 뿐만 아니라, 이외 인도네시아, 몽골 등과도 군수협력 및 지원을 통해 앞서 언급한 우호국가의 세력화에 일조해야 한다. 셋째, 중국과

는 인간적인 관계의 형성이 중요한데 이는 시간을 많이 필요로 하지만 결국 중장기적으로 반드시 해야 할 노력이다.

(2) 바로 시작해야 할 대중 노력 세 가지

그러나 가장 확실한 레버리지는 북한 문제와 관련해 중국과의 대북정책의 공감대를 형성하고 필요시 중국이 북한문제를 포함한 한반도 전체를 고려한다는 차원에서 한국이 기대하는 방향과 선택을 하도록 유도하는 방법이 가장 이상적일 것일 것이다. 이를 위해 세 가지 차원에서 노력이 필요하다.

첫째, 고위급 전략대화기제 구축을 위한 노력이다. 현재 한국 정부와 학계 일각에서는 좀 더 격상된 전략대화의 필요성을 제기하고 있다. 형식에 있어서는 현재의 고위급 전략대화에서 전략경제 대화로, 대화주체에 있어서는 차관급에서 장관급 혹은 그 이상을 생각해 볼 수 있다. 또 현재 한국은 외교, 경제분야 부총리가 없는 관계로 다수 각료가 참여하는 형식을 고려할 만하다. 점진적 접근 방식으로는 단·중기적으로 (외교)전략대화, 경제전략대화, 국방전략대화를 별개로 운용하다가 상황의 성숙 시 먼저 외교와 경제대화를 연계해 경제전략대화를 만든 후 다시 국방전략대화까지 포함해 전략경제대화를 개설할 수 있다. 명칭과 형식에 구애받지 않고 상황에 맞게 유연하게 접근하면서 대화를 격상해 나갈 필요가 있다.

둘째, 군사적 신뢰구축을 위한 노력이다. 이를 위해 먼저 한·중 국방부 간 이미 합의하고 실시한 국방전략대화의 실질적 성과를 도출해 낼 수 있도록 적극 지원하는 것이다. 둘째 현재 양국 해·공군 간 핫라인이 잘 운용되고 있으나 국방부 차원으로 격상할 필요

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

가 있다. 셋째 중국은 문서화, 제도화하는 것에 기본적으로 거부감을 가지고 있으나 국방교류양해각서를 체결하면 좋을 것이다. 넷째 이제는 군의 인적교류를 양에서 질로 전환해야 하며, 의미 있는 대표단 파견이 추가 되어야 한다. 다섯째 양군의 군사훈련 실시 시, 사전에 상호 통보하여야 한다. 여섯째 동아시아지역의 국방부 차원 전략국방대화를 개최한다.²³² 이런 항목들의 협력이 가능하면 향후 양국 간 군사적 상호 신뢰구축에 큰 도움이 될 것이다.

셋째, 위기관리기제 구축을 위한 노력이다. 사실 한·중 양국 간에는 즉각적인 위기사안은 많지 않다. 양국 간 잠재문제로 탈북자 문제, 주한미군의 향후 성격문제, 고구려사와 동북공정 같은 역사 문제, 이어도, 간도 등 영토문제 등이 있지만, 양국 모두 외교적 방식으로 해결한다는 입장을 가지고 있기 때문에 결국 북한발 불안정 요인이 양국 간 위기관리 논의의 핵심이 될 것이다. 그러나 중국은 북한을 염두에 둔 위기관리기제 수립에 매우 민감하기 때문에, 만약 우리가 이러한 기제를 꼭 원한다면, 중국이 민감해하는 북한의 불확실성에 대한 논의보다는 북한발 위협을 감소시키기 위한 인도주의적 지원과 관련한 논의부터 하는 것이 순서일 것이다. 이럴 경우 중국도 위기관리기제 수립을 수용할 가능성이 커지겠지만, 그럼에도 그 형식은 트랙1이 아닌 트랙2에서 트랙1.5를 거치는 점진적인 것이어야 할 것이다.

라. 대러전략

한반도 문제와 관련해 러시아는 신외교개념 및 신군사독트린 등

²³² 황재호, “중국의 국방백서 분석과 평가,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2011), p. 16.

국가 공식문건에서 남북한 균형정책을 천명하고 있다. 또한 러시아는 한반도 지역에서 비핵화, 군사 대결구도를 탈피한 평화와 안정유지, 남북 당사자 간의 대화를 통한 평화통일 기반 조성, 러시아가 참가하는 다자간 안보대화를 통한 한반도 평화체제 구축, 남북한 간의 호혜적인 경제관계의 확립, 그리고 동북아에서 힘의 균형 등을 대(對)한반도 정책의 목표로 하고 있다. 이러한 러시아의 대한반도에 대한 입장은 우리 정부의 입장과의 상당 부분 일치하고 있다. 또한 러시아는 북한과의 관계 증진을 통해 한국과의 경제협력을 유인하고자 하며 북·러 양자 간 협력보다는 남북한과 러시아 3자간의 경제협력에 더 큰 관심을 가지고 있다. 이러한 점만을 상기하여 보면 우리의 대러정책과 러시아의 대한국정책이 상호 유기적인 협력이 가능하며, 북한 핵 문제의 해결에서도 상당 부분 협력이 가능할 것으로 보이나 현실은 그렇지 않다고 평가된다. 한국과 러시아 관계는 정책 기조와는 달리 양국이 처해 있는 환경 및 근본적인 인식의 차이가 여전히 존재하기 때문이다. 따라서 한반도의 안정을 위한 러시아의 협력을 도출하기 위해서는 다음과 같은 전략적 방안을 강구할 필요가 있다.

(1) 한·러 간 북한 핵에 대한 공동 인식 강화

러시아는 대한반도 정책 기조를 설정하면서 ‘한반도 비핵화’ 정책을 지지하고 있다. 사실 러시아 연방은 핵보유 국가로서 핵에 대한 ‘이기심’을 가지고 있으며, 동북아에서 ‘핵 도미노현상’을 방지하기 위해 노력하고 있다. 따라서 러시아 연방은 북한이 핵을 보유하는 것에 대해 분명히 반대하고 있으며, 아울러 한국의 핵보유는 물론 미국의 핵이 한국에 배치되는 것에 동의하지 않고 있다. 이는 결국

핵 문제가 동북아 전체의 안보구도에 대해 그릇된 영향을 미칠 수 있다고 판단하기 때문이다. 따라서 러시아 연방의 북한 핵 문제에 대해서 주목할 만한 인식의 변화는 2.13 합의 이후 과거와는 달리 북한의 돌출행동에 대해 무조건 옹호하는 정책을 수행하지 않는다는 것이다. 물론 그간 러시아 측이 6자회담에 참여하면서 북한을 지나치게 옹호하는 듯한 발언을 자주하여 왔으나, 이 또한 러시아의 동북아 및 한반도 정책을 수행하는 과정에서 대북한 관계를 적절하게 활용하는 방안의 일환으로 수행된 것으로 판단된다.

이 같은 판단의 근거로는 러시아는 한반도 안정과 평화 유지가 극동·시베리아 지역의 안정은 물론 동북아 지역 국가들과의 경협 증대, 그리고 이에 따른 극동·시베리아 지역의 발전 촉진 등으로 발전할 것으로 평가하고 있다는 점이다. 따라서 러시아는 상기한 바와 같이 한반도의 비핵화 정책을 변함없이 추진할 수밖에 없으며, 일단 핵 문제가 대두된 이상 북한 핵 문제를 다자 대화를 통하여 외교적으로 해결해야 한다는 입장을 고수할 수밖에 없다는 것이다.

위의 사실들을 종합하여 보면 적어도 러시아의 북한 핵 문제에 대한 입장은 우리와 비교하여 볼 때 정치적 입장만 다를 뿐 크게 차이가 나지 않는다고 평가된다. 따라서 우리는 북한의 핵 보유 및 개발이 한·러 양국에 어떤 이익도 가져다 줄 수 없는 사안이라는 것과 러시아의 정치 및 안보환경을 고려하여 보아도 북한 핵 문제는 양국이 공동으로 대처해 나가야 한다는 당위성에 대해 보다 강도 높은 설득이 필요하다고 분석된다.

(2) 러시아의 정책 변화를 이끌어 내기 위한 한·미 협력 강화

현재 한국은 러시아가 가장 큰 경쟁국으로 인식하고 있는 미국과 동맹관계를 맺고 있고, 중장기적으로도 이를 유지함으로써 안보를 확보하고자 하는 의도를 가지고 있다. 러시아는 한국의 상황을 이해한다고 공언하고 있으나, 굳건한 한·미동맹이 결코 자국의 안보상황에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있다. 북·러관계 역시 한·러 간 인식의 괴리를 넘어서지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 북·러 간의 관계가 과거의 이념적 동질성과 군사동맹이 왜해 되었다고는 하나, 양측 모두 저변에 깔려있는 이해관계 및 우호적인 인식 모두가 완전히 소멸된 것은 아니다. 시대가 변하였다고 해도 러시아와 북한 간에는 여전히 과거의 우호관계를 유지하고 개선해 나가고자 하는 정서가 잔존하고 있는 것이다. 또한 러시아에서의 북한에 대한 우호적인 정서는 가끔 미국과 한국에 대한 반감으로 표출되는 경우도 간과할 수 없다.

이와 같이 러시아는 남북한 대치상태에 있는 한반도 문제에 대해 분명 미국과 일본과는 다른 견해를 갖고 있고, 공식적인 입장에서는 우리와 대치된 경우도 있다. 따라서 서로 완전한 신뢰를 구축하고 전략적 이해관계를 공유하는 데는 한국과 러시아 간에 분명한 괴리가 존재하는 것이다.

이러한 한·러 간의 근본적인 인식의 차이와 더불어 우리가 러시아를 움직일 수 있는 레버리지(leverage)가 부재하다는 것도 우리가 북핵 문제를 해결하기 위한 러시아의 협력을 직접적으로 이끌어내지 못하는 요인으로 작용하고 있다. 사실 우리에게 러시아는 상대하기 버거운 존재라고 할 수 밖에 없으며, 따라서 북한 핵 문제가 새로운 양상을 맞을 경우 우리가 직접 러시아에 대한 협력을

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

구할 방안을 모색하기란 쉽지 않은 것이다.

그러나 우리가 러시아의 협력을 이끌어 낼 수 있는 방안은 아이러니하게도 미국과의 협력을 통하는 길이라고 할 수 있다. 현재 러시아는 유럽과 중동, 중앙아시아에서 미국과 첨예한 대립 양상을 보이고 있지만 동북아에서는 힘의 약세를 절감하고 있다. 또한 러시아가 전략적 중요성으로 볼 때 북한 문제로 인하여 동북아에서조차 미국과 날선 대립을 벌일 이유가 없다고 판단된다. 따라서 러시아는 중국과는 달리 미국이 러시아에 대한 필요성을 인정하고 물밑 작업을 벌인다면 북한 핵 문제에 대해 미국과 협력을 할 가능성이 있는 것이다.

이 시점에서 가장 중요한 문제는 우리가 미국에게 러시아와의 협력의 중요성을 인식하고, 미국에게 러시아의 동참의 필요성을 요청하였을 때, 미국이 이를 수락하느냐 하는 것이다. 미국에게 북한 핵 문제 해결에 대한 러시아의 중요성에 대한 논리도 중요하지만, 미국이 이를 어떻게 인식하느냐의 문제가 사실상 더 어려운 관문이라 판단된다.

(3) 6자회담 재개시 러시아의 정책 변화 유도

러시아는 북한 핵 문제 해결을 위해 다자간 협상을 선호하여 왔으며, 특히 자국의 대한반도 및 동북아 영향력 제고를 위해 6자회담에 적극적인 입장을 고수하고 있다. 특히 2011년 8월에 개최된 북·러 정상회담에서 우리의 관심을 집중시킨 것은 북·러 양측 정상이 무조건적인 6자회담 재개에 합의한 것이다. 우리 측에서는 북한의 6자회담 참여가 과거와 비교하여 볼 때 별 다른 차이점이 없는 것으로 판단하고 있으나, 북한의 무조건적인 6자회담 참여 합의는

러시아의 의도가 강력히 반영된 것으로 보인다. 이는 전술하였듯이 러시아는 6자회담을 한반도 및 동북아에서 정치적 입지를 확대하는 주요한 기제로 판단하고 있기 때문이다. 이 시점에서 우리가 고려하고 주목할 점은 북한에 대한 러시아의 정책 변화 가능성이 다. 러시아는 한반도 문제에 대해 등거리 외교를 지향하고 있으며, 균형 잡힌 정책을 수행하고자 노력하고 있다.

그러나 연평도 포격사건이 발발한 직후 러시아가 과거와는 달리 상당히 높은 톤으로 북한을 비난한 부분은 우리의 주의를 환기시키는 요소가 되고 있다. 따라서 그간 정치적 고려에 의해 6자회담에서 북한을 옹호하는 정책을 수행하였던 러시아가 자국의 필요성에 의하여 좀 더 중립적인 역할을 자임할 수 있을 것으로 판단된다.

마. 대북전략

북핵 문제의 근본적 해결을 의도하는 6자회담은 2008년 이후 제도적 이점을 살리지 못한 채 공전하고 있다. 북핵 문제의 진화와 유관국들의 이견, 2009년 북한의 핵실험과 2010년 천안함 도발 및 연평도 포격 등은 동북아 지역에서의 다자안보협의체로서 6자회담의 무용론마저 제기하기에 이르렀다. 한국 정부는 원칙있는 대북정책의 지속이라는 큰 틀 속에서 유연성을 추구하고, 2011년에 들어오면서 남북 비핵화 회담을 제의하는 등 현 난국을 타개하기 위한 노력을 경주하고 있는 실정이다. 한국 정부의 이러한 제의를 힘입어 지난 7월 인도네시아 발리에서 개최된 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF) 기간 중 제1차 남북 비핵화 회담이 성사되었고, 이는 2년 6개월여의 공백을 깨고 다시금 6자회담이 재개될 수 있는 명분을 제공하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이러한 맥락에서 한국의 대북전략은 남북관계 개선, 한·미동맹 강화, 6자회담 틀 적극 활용 등의 정책적 목표를 중심으로 형성되어야 한다. 앞서 언급되었듯이 올해 초 북한에 남북 비핵화 회담을 제의한 정부의 구상은 7월과 9월 발리와 베이징에서 각각 성과를 올렸다. 중국과의 협의 속에 3단계 접근방안 또한 궤도에 올라, 제1차 비핵화 회담에 이어 뉴욕 북·미 고위급회담이 개최되었다. 6자회담 재개 프로세스가 서서히 가동되기 시작하면서 북한 핵 문제 해결을 위한 한국의 전략을 다시금 가다듬을 필요가 있다. 현 시점에서 한국의 대북전략은 크게 세 가지 관점을 고려해야 할 것으로 보인다.

(1) 한반도 문제와 동북아 안보의 연계성 강조

한국의 대북전략은 한반도 문제의 동북아 차원에서의 연관성을 고려해야 한다. 북한의 핵전략이 지역정세에서 불안정을 야기하는 ‘전략적 모호성’에 초점을 맞추고 있다고 할 때, 핵 문제가 불거질 때마다 북한의 의도에 말려드는 것이 아니라 동북아 지역정세 안정의 차원에서 접근해야 할 것이다. 2010년 11월 북한의 우라늄 농축 공장 공개 이후 보즈워스 대사가 핵 문제 협의를 위해 한국, 일본, 중국을 차례로 방문하던 외중에 북한의 연평도 포격이 감행되었음에 유의해야 한다. 북한의 공세적 행태가 예측불가이며 나아가 지역 불안정을 유도하여 자국에 유리한 환경을 조성하려는 전략이라면 한국 정부는 핵을 포함한 북한의 군사 위협의 파장이 동북아 지역 전체에 미치는 영향을 구체적으로 사전에 제시하며 주변국의 협조를 요청하여야 할 것이다.

한국 정부의 대북전략이 동북아 지역적 측면에서 확대되는 과정에서 특히 동북아는 한반도를 비롯하여 대만문제, 독도문제, 남중

국해 문제 등 곳곳에 분쟁의 가능성이 도사리고 있는 지역이라는 점에 기억해야 한다. 더욱이 이 지역은 2010년 이후 더욱 더 미국과 중국의 경쟁가능성이 증가하고 있는 지역이기도 하다.²³³ 가장 역동적인 경제활동이 이루어지는 국제경제의 허브로서 동북아 및 아태지역은 그 역동성만큼이나 국가 간 분쟁의 가능성이 큰 지역인 것이다. 이미 중국의 부상에 대응하는 국가들의 연합(coalition) 가능성 또한 논의되는 시점²³⁴에서 예를 들어 한국의 일부 보수층의 핵무장론은 비록 제한적이지만 지역에서의 영향은 매우 클 수 있을 것이다. 일본, 중국이 한국의 핵 논의에 의해 압박을 느끼고 다시금 북한을 압박할 것이라는 구상도 그 가능성보다는 위험성이 더 큰 가설에 불과하다. 따라서 현재 한국 정부의 대북전략 변화의 방향은 신중성과 기민성이 요구되는 중대한 기로에 와 있다고 볼 수 있다.

(2) 한·미동맹 강화의 당위성 고려

한국의 대북전략은 한·미동맹의 강화라는 대명제 위에 지속·유지·발전되어야 한다. 현 정부의 대북정책은 ‘원칙있는 대북정책’으로 요약될 수 있는데, 이는 전통적인 한·미동맹의 강화를 포함하는 개념이다. 2011년 10월 이명박 대통령의 미국 국민방문 및 두 나라 정상회담의 동맹 미래비전의 글로벌화(化) 논의는 이러한 맥락에서 이

²³³- Stephen M. Walt, “The Shifting Security Environment in Northeast Asia,” A Paper Presented at IFANS Conference on Korea Questions: Balancing Theory and Practice (October 7, 2011).

²³⁴- John J. Mearsheimer, “The Rise of China and the Fate of South Korea,” A Paper Presented at IFANS Conference on Korea Questions: Balancing Theory and Practice (October 7, 2011).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

해할 수 있다.²³⁵ 상대적으로 볼 때 노무현 행정부 시절 등장한 ‘동북아 균형자론’은 한·미동맹을 약화시키는 결과를 초래하였으며, 한국의 국가전략이 강대국으로부터 취할 것은 취하고 맞춰야 할 것은 맞추어야 할 실질적 필요가 있었음을 상기시켜준다.

(3) 북한 비핵화와 통일과정을 연결시키는 총체적 대북전략 개발

북한의 비핵화라는 대명제는 향후 통일한국의 미래와 연계되어 구성되어야 한다. 북한 비핵화, 통일과 관련해서 유념해야 할 사항은 한반도의 주변국들은 핵을 가진 통일한국을 절대로 용납하지 않을 것이라는 점이다. 또한 이러한 주변국들의 인식은 향후 전개될 한반도의 통일과정에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 한국 정부의 북핵전략은 거시적이고 총체적이어야 한다. 이러한 맥락에서 생각해 볼 수 있는 점은 한국의 북핵 문제 해결방안의 근본적 가정을 제고해보는 것이다. 즉, 북한의 비핵화를 근본적 해결점으로 보는 ‘비핵·개방 3000’ 구상이나 ‘그랜드바겐’ 전략은 비핵화를 통해 북한의 변화를 유도하겠다는 ‘선(先) 비핵화 후(後) 북한변화’의 구상이다. 하지만 현재 진행 중인 북한 내부의 변화상을 고려하고, 북한의 비핵화가 지도부의 전략적 결단을 요구한다는 점을 감안했을 때, 한국은 가능한 변화의 수단들을 총동원하되, 그 과정에서 비핵화라는 대명제를 계속 유지하는 ‘선(先) 북한변화 후(後) 비핵화’ 구상으로 발상을 전환할 필요가 있다.

그런데 이러한 발상의 전환은 사실상 새로운 것이 아니다. 이미 2011년 통일부 업무보고에서 이러한 구상의 발단을 엿볼 수 있다.

²³⁵ 『연합뉴스』, 2011년 10월 14일.

한국 정부는 통일부의 2011년 업무보고를 통해 ‘북한의 바람직한 변화 유도,’ ‘바른 남북관계 정립,’ ‘통일에 대비한 준비’를 3대 추진 목표로 제시하면서, ‘원칙 있는 대북정책 일관성 지속 견지,’ ‘주민 우선 접근,’ ‘상호주의 강화,’ ‘국론결집 노력 확대’의 4대 추진전략을 설정한 바 있다. 또한 3대 북한변화 구상으로 비핵 평화, 대외 개방, 민생 우선을 제시하였다. 한국의 통일정책은 상호주의의 기반 위에 북한의 진정성 있는 태도 변화를 추구한다. 또한 북한 지도부와 주민을 분리해서 대응함과 동시에 주민 우선 접근을 표방한다는 점에서 북한 사회 내부에서의 변화 가능성도 배제하지 않는다.

현재 한국의 대북전략은 북한의 비핵화 자체를 포괄적 거래의 관점에서 접근함으로써 인하여 북한이 한국의 이러한 제안을 거부했을 때 제2, 제3의 방안을 모색하는 데 어려움을 겪었다. 그러므로 북핵 문제를 중심으로 한 한반도 문제의 근본 원인이 해결되지 못한 상황에서 정부의 노력은 한계가 있다. 즉, 북한의 근본적인 변화가 없이는 현 난국의 타개가 어렵다고 볼 수 있기 때문이다. ‘북한의 바람직한 변화 유도’와 이러한 정책목표를 달성하기 위한 과제인 ‘북한의 근본적 변화 견인’이 필요한 시점이다. 따라서 현 정부의 원칙 중심의 대북전략이 실효성을 발휘하기 위해서는 북한의 변화라는 선결조건이 충족되어야 한다.

북한은 현재 중국과 러시아와의 협력을 강화할 뿐만 아니라, 지난 7월 뉴욕 북·미 고위급 회담을 통해 미국과의 대화 채널도 확보한 상태이다. 따라서 한국 정부의 원칙적인 대북정책에 계속 반발하고 한반도 주변국에 적극적 외교 공세를 통해 향후 남북관계에서의 협상력을 계속해서 증진시킬 가능성이 큰 것이다. 이러한 배

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경 속에 북핵 문제의 난관이 6자회담의 담보상황과 맞물려 북한 내부 상황에 기초하는 것이라면 한국 정부도 과감한 발상의 전환을 통해 현 난국을 타개해 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김영삼. 『김영삼 회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁 (제1권)』. 서울: 조선일보사, 2001.
- 대한민국 국방부. 『2010 국방백서』. 서울: 국방부, 2010.
- 박두복. 『북한 개혁·개방에 대한 중국의 정책과 한중 협력방향』. 서울: 외교안보연구원, 2002.
- 배정호. 『북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『아베 정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『일본의 국가전략과 안보전략』. 서울: 나남, 2006.
- 신옥희·조동준 편. 『구술사료선집 7: 고위관료들, 북핵 위기를 말하다』. 서울: 국사편찬위원회, 2009.
- 외교안보연구원. 『2011 국제정세전망』. 서울: 외교안보연구원, 2010.
- 유영철·백승주. 『북·러 군사관계가 한반도 안보에 미치는 영향』. 서울: 한국국방연구원, 2001.
- 유영철. 『북·러 군사관계 및 북핵에 대한 러시아의 정책 분석』. 서울: 한국국방연구원, 2001.
- 하영선·조동호 공편. 『북한 2032 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아 연구원, 2010.
- 황장엽. 『나는 역사의 진실을 보았다』. 서울: 한울, 1999.
- _____. 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.

- Cha, Victor D. and David C. Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Goldbalt, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage, 1996.
- Harrison, Selig. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- Hymans, Jacques E. C. *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- IISS. *North Korea's Weapons Programme: A Net Assessment*. London: International Institute for Strategic Studies, 2004.
- Mochizuki, Mike M. (ed.). *Toward A True Alliance*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.
- _____. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1997.
- Sagan, Scott D. and Kenneth Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W.W. Norton, 1995.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- SIPRI. *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*. Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, 2011.

Spiegel, Steven L. *World Politics in a New Era*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace & Company, 1995.

Wit, Joel S., Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

唐世平. 中國的理想安全环境. 胡鞍鋼 主編. 『中國大戰略(The Grand Strategy of China)』. 浙江: 人民出版社, 2002.

2. 논문

김선호. “북한의 비대칭전과 우리의 대응.” 『북한연구논평』. 제3호, 2011.

김성만. “부시행정부의 대북 ‘강압외교’와 북한의 ‘대응전략’에 대한 연구.” 연세대학교 박사학위논문, 2010.

김찬규. “핵확산금지레짐에관한연구.” 동국대학교 박사학위논문, 2001.

김태우. “핵주권과 미사일 주권 그리고 전술핵 재배치.” 『Global Affairs』. 봄호 (세종대학교 세종연구원), 2011.

김현욱. “미·중관계와 한반도정세분석.” 『주요국제문제분석』. No. 11 (외교안보연구원), 2011.

김홍규. “제1, 2차 북핵 위기와 중국의 북핵정책: 한국정부에의 함의.” 『북핵 문제와 한반도 평화정착』. 제2회 한반도평화포럼, 2007.

류길재. “핵실험 이후 북한의 의도와 전략.” 『한반도 포커스』. 제2호, 2009.

- 박병광. “후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식: 1·2차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 1호, 2010.
- 박재적. “새로운 원전 르네상스 시대의 도래: 핵비확산 체제의 위기?” 배정호·구재희 편. 『NPT 체제와 핵안보』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 배정호. “탈냉전기 북·일관계의 변천과 일본의 대북한 ‘대화과 억지’ 정책.” 『國際政治論叢』. 제39집 1호, 1999.
- 송은희. “제1, 2차 북핵 위기를 통해 본 미·북 핵 위기 게임분석 및 해법.” 『국제문제연구』. 가을호, 2008.
- 신상진. “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화.” 『국가전략』. 제11권 2호, 2005.
- 야치 쇼타로. “새로운 세력균형과 한반도 통일 문제.” 최진욱 편저. 『한반도 통일과 주변 4국』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 윤덕민. “북한의 우라늄 농축 프로그램과 대응방향.” 『주요국제문제 분석』. 2011-15 (외교안보연구원), 2011.
- 이계란. “후진타오 정부의 대북정책: 북핵 문제를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 26권 4호, 2010.
- 이동률. “원자바오 총리의 북한 방문과 북중관계.” 『정세와 정책』. 11월호, 2009.
- 이동형. “러시아와 북한의 관계변화와 상호이해.” 『한국동북아논총』. 제21집 (한국동북아학회), 2001.
- 이무철. “대북 경제제재와 북한 경제.” 『한반도 포커스』. 제14호, 2011년 7~8월.
- 이상현. “대북제재와 미국의 대북정책.” 『북한경제리뷰』. 6월호, 2010.

- 이춘근. “핵무기의 국제정치학 - 대한민국이 핵무장을 고려해야 하는 이유.” 『Global Affairs』. 봄호 (세종대학교 세종연구원), 2011.
- 이태환. “북한의 2차 핵실험과 중국.” 『정세와 정책』. 7월호, 2009.
- 전병근. “중국의 북핵 해결 전략과 대북 영향력 평가.” 『국방연구』. 54권 1호, 2011.
- 전봉근. “변환기의 북한과 ‘2012년 강성대국’ 전망.” 『주요국제문제분석』. 2010-25 (외교안보연구원), 2010.
- 전성훈. “북한의 핵능력과 핵위협 분석.” 『국가전략』. 제11권 1호, 2005.
- _____. “북한의 우라늄 농축 프로그램 공개: 그 의미와 교훈.” 『온라인 시리즈』 CO 10-42, 2010.
- 정성장. “북한의 2차 핵실험 배경과 대북전략 과제.” 『정세와 정책』. 6월호, 2009.
- 조정현. “리비아 사태와 국제법: 한반도에 대한 함의를 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 2011-15 (외교안보연구원), 2011.
- 주평. “제2차 북핵실험 이후의 북한-중국관계.” 『한국교류재단 전문가 세미나 시리즈』. No. 12, 2009.
- 한동호. “미국과 북한의 대외전략으로서 한반도 평화체제와 6자회담 논의.” 『2010년 정책연구과제』. 서울: 외교안보연구원, 2011.
- 함형필. “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰.” 『국방정책연구』. 제25권 제2호, 2009,
- 허문영. “북핵 문제 본질과 국제공조론 보완방안.” 『국제문제연구』, 2008.
- 황재호. “중국의 국방백서 분석과 평가.” 『정세와 정책』. 2011년 5월.
- 황지환. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1, 2차 북한

- 핵 위기의 분석.” 『국제정치논총』. 제46권 1호, 2006.
- _____. “한반도 안보질서의 변환과 한국안보.” 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2007.
- Art, Robert J. “The Four Functions of Force.” in Robert Art and Kenneth Waltz. (eds.). *The Use of Force*. Lanham, MD: University Press of America, 1993.
- Bush, Richard. “The U.S. Policy of Extended Deterrence in East Asia: History, Current Views, and Implications.” *Brookings Arms Control Series Paper*. No. 5, 2011.
- Cha, Victor D. “Korea’s Place in the Axis.” *Foreign Affairs*. Vol. 81, No. 3. May/June 2002.
- Cheung, Tai Ming. “The Chinese Defense Establishment in 2004: Strategic Outlooks, Defense Modernization and Military Posture.” 『전략연구』. 제2호, 통권 31호, 2004.
- Chung, Jae Ho. “South Korea Between Eagle and Dragon.” *Asian Survey*. Vol. 41, No. 5, 2001.
- Easley, Leif-Eric. “Forward-deployed and Host Nation Interaction: U.S.-ROK Cooperation under External Threat and Internal Frictions.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 18, No. 4. Winter 2006.
- Hecker, Siegfried S. “What I Found in North Korea.” *Foreign Affairs*. December 19, 2010.
- Hwang, Jaeho and Chen Dongxiao. “China’s Asia Strategy.” *International Area Review*. Vol. 13, No. 2.
- Hwang, Jaeho. “Northeast Asia’s Pandora’s Box: North Korean

- Escapees.” *Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. XVI, No. I. Spring 2004.
- Hwang, Jihwan. “Face-Saving, Reference Point and North Korea’s Strategic Assessments.” *The Korean Journal of International Relations*. Vol. 49, No. 6, 2009.
- Joo, Hyung-min. “Is North Korea Putting All of the Eggs in One Basket?” *North Korean Review*. Vol. 7, No. 1. Spring 2011.
- Joo, Hoon. “American Expert Calls for a Road map to Solve North Korean Nuclear Issue.” *KORUS House*. 2006.
- Kim, Do-tae. “U.S.-North Korea Nuclear Talks: Pyongyang’s Changing Attitude and U.S. Choice.” *East Asian Review*. Vol. 16, No. 1, 2004.
- Kim, Hong Nack. “The Koreans: In Search of Reunification.” *Current History*. Vol. 91, No. 569. December 1992.
- Kim, Samuel S. “China’s New Role in the Nuclear Confrontation.” *Asian Perspective*. Vol. 28, No. 4, 2004.
- Kwak, Tae-Hwan. “The Six-Party Nuclear Talks: An Evaluation and Policy Recommendations.” *Pacific Focus*. Vol. XIX, No. 2, 2004.
- Lankov, Andrei. “Why the United States will have to Accept a Nuclear North Korea?” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 21, No. 3, 2009.
- Lee, Kwang-ho. “Pyongyang’s Reinforcement of Diplomatic Activities.” *Vintage Point*. Vol. 34, No. 5. May 2011.
- Mazaar, Michael J. “Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation

- Lessons from North Korea.” *International Security*. Vol. 20, No. 2. Fall 1995.
- Miller, Ross A. “Domestic Structures and the Diversionary Use of Force.” *American Journal of Political Science*. Vol. 39, No. 3, 1995.
- _____. “Regime Type, Strategic Interaction, and the Diversionary Use of Force.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 43, No. 3, 1999.
- Nikitin, Mary Beth. “North Korea’s Nuclear Weapons: Technical Issues.” *CRS Report for Congress*. RL34256. January 20, 2011.
- Niksich, Larry A. “North Korea’s Nuclear Weapons Program.” *CRS Report for Congress*. RL33590. October 5, 2006.
- Pollack, Jonathan D. “The United States, North Korea, and the End of the Agreed Framework.” *Naval War College Review*. Vol. 56, No. 3, 2003.
- Rhee, Kang S. “North Korea’s Nuclear Issue and Its Security Implications in the Asia-Pacific Region.” *KNDU Reviews*. No. 1, 1996.
- Saeed, Ferial Ara. “Redefining Success: Applying Lessons in Nuclear Diplomacy from North Korea to Iran.” *Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives* (No. 1). Washington, D.C.: National Defense University Press, 2010.
- Schoff, James. “The U.S.-Japan Alliance and the Future of Extended Deterrence.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 21, No. 4, 2009.

Wu, Anne. "What China Whispers to North Korea." *The Washington Quarterly*. Vol. 28, No. 2, 2005.

You, Ji. "Understanding China's North Korea Policy." *China Brief*. Vol. 4, Issue 5. March 4, 2004.

林利民. "朝核危机管理与中國的外交抉擇." 『現代國際關係』. 2006年 08期.

王聯合. "朝核問題解決路徑的三个層次選擇." 『現代國際關係』. 2009年 第1期.

虞少華. "危机下的朝核問題走向." 『國際問題研究』. 2009年 第5期.

元鵬. "和諧與中國新外交." 『現代國際關係』. 2007年 4期.

朱克川. "半島无核化進程面臨存廢考驗." 『瞭望新聞周刊』. 第16期, 2009年 4月 20日.

_____. "緩解半島緊張需各方冷靜." 『瞭望新聞周刊』. 第28期, 2009年 7月 13日.

朱鋒. "二次核試后的朝核危机:六方會談与"强制外交." 『現代國際關係』. 2009年 07期.

崔立如. "朝鮮半島安全問題:中國的作用." 『現代國際關係』. 2006年 9期.

3. 기타

북한 외무성 성명. 1990년 9월 18일.

외교통상부. "제4차 6자회담 공동성명." 2005년 9월 19일.

_____. "9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치." 2007년 2월 13일.

_____. "9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치." 2007년 10월 3일.

_____. “6자회담 수석대표회의 의장성명.” 2008년 12월 11일.
청와대. “통일부 업무보고 관련 브리핑.” 2010년 12월 29일.
통일부. “김정일 위원장, 중국 당 대외연락부장 왕자루이 접견.” 『주간북한동향』. 제730호, 2005.

The White House Office of the Press Secretary. “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD.” February 11, 2004.

_____. “U.S.-China Joint Statement.” January 19, 2011.

_____. Office of the Press Secretary. *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002.

U.S. Department of Defense. “Nuclear Posture Review.” January 9, 2002.

U.S. Senate. “Testimony of Donald P. Gregg before the Committee on Foreign Relations of the U.S. Senate.” February 4, 2003.

Carter, Ashton B. and William J. Perry. “Back to the Brink.” *The Washington Post*. October 20, 2002.

Cummings, Bruce. “Ending the ROK-U.S. Alliance?” Paper presented at Seoul-Washington Forum co-hosted by the Brookings Institution and the Sejong Institute, May 2006.

Mearsheimer, John J. “The Rise of China and the Fate of South Korea.” A Paper Presented at IFANS Conference on Korea Questions: Balancing Theory and Practice. October 7, 2011.

Pan, Philip P. “N. Korea Arms Talks End With Little Progress.”

The Washington Post. November 12, 2005.

Reuters. “UN Says North Korea Halted Nuclear Program.” *The New York Times*. November 29, 1994.

Shin, Yoon Joe. “The North Korean Nuclear Issue: Root and Solution.” A Paper Presented in IFANS Conference on Global Affairs, Alliance in Transformation and Regional Security Architecture in Northeast Asia. October 14, 2011.

Walt, Stephen M. “The Shifting Security Environment in Northeast Asia.” A Paper Presented at IFANS Conference on Korea Questions: Balancing Theory and Practice. October 7, 2011.

“IAEA Safeguards Overview.” <http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg_overview.html>.

新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談會，“新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—『平和創造國家』を目指して,” 2010年 8월.

田邊誠.“日朝新時代の幕あげ, アジアの平和と南北統一のために.” 『月刊社會黨』. 1990年 12月號.

“сотрудничество в АТР.” *Мировая энергетическая политика* №3, Март. 2003.

『MBC』.

『경향신문』.

『국민일보』.

『데일리NK』.

『讀賣新聞』.
『동아일보』.
『로동신문』.
『매일경제』.
『産經新聞』.
『서울신문』.
『연합뉴스』.
『열린북한방송』.
『인민일보』 한국어판.
『조선중앙방송』.
『조선중앙통신』.
『朝日新聞』.
『중앙일보』.

Nizavisimaya Gazeta.

Rossiskaya Gazeta.

Известия.

<http://www.ng.ru/politics/2007-06-05/1_arifmetika.html>.

<<http://www.globalaffairs.ru/numbers/26>>.

<<http://news.ng.ru/2007/06/01/1186240292.html>>.

<<http://www.theelders.org/print/media/news/jimmy-carter-log-north-korea>>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵 문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략, 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원

2010-15(I) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵 문제	전성훈	14,500원
2011-02 북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04 북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안 박종철 외		10,000원
2011-08 대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	9,000원
2011-09 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11 평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02 독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03 분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04 독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01 한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02 제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원

2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조민 외	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01 북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02 북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03 북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02 북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03 체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-R.O.K Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원

2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매출

2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중 무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-II
---------	--

- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo,
Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects
for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,
Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구중사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 연구총서 11-10

www.kinu.or.kr

북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략

배정호·박재적·황지환·황재호·한동호·유영철